

Kátia Maria Zgoda Parizotto

**O PROGRAMA BRASILEIRO DE AGENDAS 21 LOCAIS SOB O  
ENFOQUE DA CO-GESTÃO ADAPTATIVA: DA AGENDA  
POLÍTICA AOS ESPAÇOS DE APRENDIZAGEM SOCIAL.**

Tese submetida ao Programa de  
Pós-Graduação Interdisciplinar em  
Ciências Humanas da Universidade  
Federal de Santa Catarina para a  
obtenção do Grau de Doutor em  
Ciências Humanas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo  
Henrique Freire Vieira

Coorientadora: Prof. Dra. Luciana  
Butzke

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Parizotto, Kátia Maria Zgoda

O programa brasileiro de Agendas 21 Locais sob o  
enfoque da co-gestão adaptativa : da agenda política  
aos espaços de aprendizagem social / Kátia Maria  
Zgoda Parizotto ; orientador, Paulo Henrique  
Freire Vieira, coorientadora, Luciana Butzke, 2016.  
242 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,  
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em  
Ciências Humanas, Florianópolis, 2016.

Inclui referências.

1. Ciências Humanas. 2. Ecodesenvolvimento. 3.  
Aprendizagem Social Adaptativa. 4. Governança  
Transescalar. 5. Agenda 21 Local. I. Vieira, Paulo  
Henrique Freire. II. Butzke, Luciana. III.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas.  
IV. Título.

**KÁTIA MARIA ZGODA PARIZOTTO**

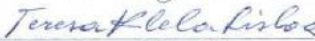
**Avanços e limites do Programa Brasileiro de Agendas 21 Locais: estudo exploratório de experiências selecionadas no Estado de Santa Catarina no período de 2003 a 2008.**

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do título de *Doutor(a) em Ciências Humanas* e aprovada, em sua forma final, no dia 20 de dezembro de 2016, atendendo às normas da legislação vigente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/Doutorado.

Florianópolis, 20 de dezembro de 2016.


  
Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira (orientador(a))


  
Profa. Dra. Luciana Butzke (coorientador(a))


  
Profa. Dra. Teresa Kleba Lisboa  
Coordenador (a) do Programa de Pós-Graduação  
Interdisciplinar em Ciências Humanas

**Banca Examinadora:**

  
Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira (orientador(a)) - UFSC

  
Prof. Dr. Carlyle Torres Bezerra de Menezes (membro externo) - Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)

  
Profa. Dra. Melissa Vivacqua Rodrigues (membro externo) - Universidade de São Paulo - USP

  
Profa. Dra. Marcia Grisotti (membro interno) - UFSC

  
Profa. Dra. Lígia Helena Hahn Luchmann (membro interno) - UFSC

  
Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe (membro interno) - UFSC



## AGRADECIMENTOS

Como começar um texto de agradecimento, tendo tanto a agradecer. Essa é a questão que tem me acompanhado nos últimos dias. Dizer que a trajetória que me trouxe até aqui foi difícil e cheia de desencontros pode até parecer piegas, e até acredito que seja mesmo. O doutorado é uma escolha pessoal e individual de aprofundamento e especialização em que se projeta desbravar as arenas do conhecimento e desvelar os fascínios do saber. Não se planejam interrupções ou maiores dificuldades para este período. Porém, assim como na natureza, não temos inteiro domínio sobre esse tempo. E quando se é surpreendido por uma doença, como o câncer, tudo parece merecer um novo significado. Sendo assim, meus agradecimentos não poderiam iniciar sem que eu agradecesse por possuir ainda o dom da vida.

Meu processo de doutoramento já dura mais de seis anos, neste tempo alguns queridos (não vou nomina-los) partiram vencidos por este mal outros bravamente se mantem firmes nesta batalha. A eles, também, agradeço por terem partilhado comigo momentos de alegrias, de tristeza, afetos e amizade!

Gratidão é a palavra que traduz o que sinto por minha família. Que se manteve firme na minha instabilidade. Que me mantiveram em pé, quando já não encontrava mais forças para continuar, admito não fui uma pessoa de fácil convivência neste período. Agradeço ao Walter pelo companheirismo e pelo apoio material. Agradeço aos meus filhos, Vinícius e Nicolas, pelo carinho e pela presença sempre acolhedora e afetuosa.

À minha mãe, só me resta dizer ‘obrigada’ por dedicar tanto o tempo todo. Aos meus irmãos João Alfredo e José Augusto, e na memória, mas sempre presente minha irmã Cristina, por compor esta complexa trama. Ainda me falta agradecer a família que eu adotei (e que não me rejeitou) “Os Oliveira” por me acolher, cada qual a seu modo, em sua família.

Ao meu orientador, Professor Dr. Paulo H. F. Vieira, minha gratidão. Não teria concluído este ciclo se não tivesse tido o apoio, as palavras de encorajamento e a confiança a mim destinada. Guardo como os ensinamentos de honradez e envolvimento fraterno que conheci nos momentos que pude conviver nos momentos de aprendizagem proporcionados tanto no NMD como na Gamboa. Deixo aqui registrado também meu agradecimento a Sophy, que com sua presença terna, as vezes quase invisível, demonstrou seu desprendimento e o seu carinho a minha pessoa todas as vezes que a encontrei.

Agradeço, sem obedecer uma ordem lógica ou hierárquica assim como tem sido nossa convivência, a minha amiga, coorientadora e encorajadora Luciana Butzke. Uma vez você disse que eu era forte, e acredite, essas palavras e a amizade fraterna que tem me dispensado contribuíram diretamente para que esse momento acontecesse.

Aos queridos e queridas que integram o NMD, sou imensamente grata. Agradeço a acolhida, o tempo compartilhado, as caminhadas moro acima rumo a Gamboa.

Aos membros da banca que prontamente atenderam meu convite. Gratidão por dispensar tempo e empenhar disposição na leitura desta tese num período. Agradeço as contribuições e apontamentos.

Aos colegas de trabalho, na Receita Federal, agradeço a compreensão durante este tempo de confinamento e introspecção.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos os envolvidos nos processos de Agenda 21 Local que conheci no longo desta caminhada e que compartilharam comigo, a partir deste emaranhado de sonhos, a vontade de ‘aprender –fazendo’ com persistência desse mundo, um mundo melhor.

“O câncer é limitado. Ele não pode aleijar o amor, destruir a esperança, nem corroer a fé. Não pode devorar a paz, nem destruir a confiança, nem a amizade. Não pode apagar lembranças, nem silenciar a coragem”

(Paulo Solonca, 2014).





## RESUMO

A perspectiva de análise que norteia esta pesquisa baseia-se nos pilares que sustentam o enfoque “clássico” de ecodensenvolvimento enquanto tentativa de romper com a hegemonia da ideologia economicista de desenvolvimento, defendendo a promoção de sistemas alternativos de planejamento e gestão participativos, ecologicamente prudentes, e, sobretudo, sensíveis às características específicas de cada contexto. Aprender a aprender solidariamente é um dos enigmas da vida. De fato, é a aprendizagem a base para a promoção da inovação necessária para transições positivas nos sistemas socioecológicos. Entender o ciclo político e os níveis de aprendizagem que se estabelecem em diferentes processos e que estão relacionados à concepção de políticas públicas e a sua importância para o estabelecimento de processos de aprendizagem social de uma coletividade poderá tornar a práxis, enquanto ação dialógica, um potencial processo de enfrentamento e de reorganização social. O enfoque de ecodensenvolvimento e suas categorias (co-gestão adaptativa, governança transescalar e aprendizagem social), foram apresentados nesta tese como parte da terapia para reverter a crise socioambiental que encontramos em nossa sociedade. O exercício analítico proposto nesta tese buscou observar os processos de Agendas 21 Locais e interpretar analiticamente a implementação do programa brasileiro de A21L. E também, explorar, panorâmica e descritivamente os sintomas de desengajamento progressivo do estado e da sociedade civil diante do esforço em colocar o programa em prática à luz de experiências observadas em Santa Catarina no período entre 2003 e 2008. O desafio consistiu em: refletir como esta política pública, concebida e fomentada na esfera federal, foi instituída, percebida e assumida no âmbito local, nos municípios catarinenses, e a partir daí identificar avanços, lacunas e aprendizados oriundos da tentativa brasileira de promover um desenvolvimento mais responsável e de fomentar a participação da população na tomada de decisões, a partir da implementação de Agendas 21 Locais. A concepção do referencial teórico desta pesquisa foi desenvolvida tendo por base a perspectiva interdisciplinar de articular áreas de conhecimento distintas, como educação, gestão do meio ambiente, políticas públicas e codesenvolvimento e que integram os estudos que envolvem sistemas complexos. Agenda 21 Local, nosso objeto de estudo, apresentava-se como um processo profícuo de ecodensenvolvimento e contribui para o fortalecimento da governança transescalar e predispõe a promoção de processos de aprendizagem social

adaptativa. Aprendizagem que favorece o reconhecimento da realidade, onde o ‘aprender - fazendo’ se multiplica em ações concretas, com múltiplas iniciativas, que buscam conciliar meio ambiente e desenvolvimento diante de toda a complexidade que o esse binômio pressupõe. No nosso entendimento, esse ‘aprender - fazendo’ carrega consigo tentativas, acertos e erros constituídos na proporção em que os processos são implementados. Seus processos, quando bem conduzidos, oportunizaram a construção coletiva de estratégias de ação para a inclusão de segmentos da sociedade invisíveis nos processos de formulação de políticas públicas, assim como promoveram o estabelecimento de planejamento local mais sócio e ambientalmente comprometido. O espaço temporal observado demonstrou-se bastante conturbado em relação ao tema política ambiental no Brasil. Mudanças de comando, cortes de pessoal, diminuição do orçamento e alterações bruscas na legislação são alguns dos pontos aqui observados e serviram de base para se tentar compreender os arranjos institucionais, as variáveis, o ciclo político e os feedbacks estabelecidos no Programa Agenda 21 Brasileiro. Em tese, pode-se afirmar que a fragmentação institucional marcou a formulação e a implementação de políticas ambientais nos últimos anos no Brasil, o que demonstra desarticulação em todos os escalões governamentais. Tal desarticulação, além da desmobilização social pode ser relacionada às dificuldades de efetivar a ação política na escala local. Ficou evidente que existem limitações e deficiências na política ambiental principalmente ligadas à sua elaboração, construção e legitimação do arcabouço legal. Pode-se observar uma certa “incompetência” do Estado em promover a gestão de políticas públicas voltadas ao meio ambiente e uma grande “fragilidade” das comunidades em *ressignificar* demandas coletivas diante da hegemonia dos interesses privados impostas pela ideologia neoliberal na economia. Ações que envolvam governança transescalar e aprendizagem social adaptativa, como observado nas Agendas 21 Locais, podem contribuir para a legitimação progressiva de uma nova cultura política, pautada em uma plataforma ética que combina organicamente o respeito pela vida, a justiça ecológica, a convivialidade e o respeito às diferenças.

Palavras-chave: Ecodesenvolvimento. Aprendizagem Social Adaptativa. Governança Transescalar. Agenda 21 Local. Política Ambiental.

## ABSTRACT

The analysis perspective that guides this thesis is based on the pillars that underpin the "classic" approach to the ecodevelopment as an attempt to break the hegemony of the economicist ideology of development, defending the promotion of alternative systems of planning and management, ecologically prudent, and above all, sensitive to the specific characteristics of each context. Learning to learn in solidarity is one of life's puzzles. In fact, it is learning that is the basis for promoting the innovation needed for positive transitions in socio-ecological systems. Understanding the political cycle and the levels of learning that are established in different processes and that are related to the conception of public policies and their importance for the establishment of processes of social learning of a community can make praxis, as a dialogical action, a potential Process of confrontation and social reorganization. The ecodevelopment approach and its categories (adaptive co-management, trans-social governance and social learning) were presented in this thesis as part of the therapy to reverse the socio-environmental crisis that we find in our society. The analytical exercise proposed for this research sought to observe the Local Agenda 21 processes and to interpret the Brazilian A21L program implementation analytically and to explore, in a panoramic and descriptive manner, the symptoms of progressive disengagement of the state and of civil society in the effort to put the program in Practice in the light of experiences observed in Santa Catarina between 2003 and 2008. The challenge was to: reflect how this public policy, conceived and fostered at the federal level, was instituted, perceived and assumed at the local level, in the municipalities of Santa Catarina, and from there to identify advances, gaps and learning arising from the Brazilian attempt to promote development More responsible and to encourage the participation of the population in the decision making process, starting with the implementation of Local Agenda 21. The theoretical framework of this research was developed based on the interdisciplinary perspective of articulating distinct areas of knowledge, such as education, environmental management, public policies and ecodevelopment, and which integrate studies involving complex systems. Local Agenda 21, our object of study, was presented as a productive process of eco-development and contributes to the strengthening of transescalar governance and predisposes the promotion of processes of adaptive social learning. Learning that favors the recognition of reality, where 'learning - doing' is multiplied in concrete actions, with multiple

initiatives, that seek to reconcile environment and development in the face of all the complexity that this binomial presupposes. In our understanding, this 'learning-doing' carries with it the attempts, correctness, and errors constituted in the proportion in which the processes are implemented. Their processes, when well conducted, have facilitated the collective construction of strategies of action for the inclusion of invisible segments of society in the processes of formulation of public policies, as well as promoting the establishment of more socially and environmentally committed local planning. The observed temporal space was very troubled in relation to the environmental policy theme in Brazil. Command changes, staff cuts, budget cuts and abrupt changes in legislation are some of the points observed here and serve as a basis for trying to understand the institutional arrangements, variables, the policy cycle and the feedbacks established in the Brazilian Agenda 21 Program. In thesis, it can be affirmed that the institutional fragmentation marked the formulation and the implementation of environmental policies in the last years in Brazil, which shows disarticulation in all governmental levels. Such disarticulation, in addition to social demobilization, may be related to the difficulties of effecting political action at the local scale. It was evident that there are limitations and shortcomings in environmental policy, mainly related to its elaboration, construction and legitimation. Such disarticulation, in addition to social demobilization, may be related to the difficulties of effecting political action on the local scale. It was evident that there are limitations and shortcomings in environmental policy, mainly related to its elaboration, construction and legitimation of the legal framework. One can observe a certain "incompetence" of the State in promoting the management of public policies directed to the environment and a great "fragility" of the communities in resignifying collective demands before the hegemony of the private interests imposed by the neoliberal ideology in the economy. Actions involving transscalar governance and adaptive social learning, as observed in Local Agenda 21, can contribute to the progressive legitimization of a new political culture, based on an ethical platform that organically combines respect for life, ecological justice, conviviality and Differences.

Keywords: Ecodevelopment. Adaptive Social Learning. Transscalar Governance. Local Agenda 21. Environmental politics.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Procedimento de investigação .....	40
Figura 2 Síntese da proposta de análise do Programa Agenda 21 .....	42
Figura 3 Síntese teórica.....	104
Figura 4 Ciclo de Políticas Públicas.....	111
Figura 5 - Modelo de análise de gestão de recursos comuns ajustado a co- gestão adaptativa .....	115
Figura 6 - Sequência no conceito de aprendizagem .....	124
Figura 7 Ciclos de aprendizagem .....	125
Figura 8 Ciclos políticos integrados aos loops de aprendizagem.....	127
Figura 9 Os ministérios que receberam menos recursos no Governo Dilma, 2011 a 2014 .....	194
Figura 10 Linha do tempo: Descentralização da Política Ambiental ..	204



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 As cinco dimensões do Ecodesenvolvimento .....	68
Quadro 2 Quadro analítico das variáveis exógenas que influenciam o processo de co-gestão adaptativa .....	88
Quadro 3 - Variáveis endógenas identificadas por Plummer .....	89
Quadro 4 - Comparação entre políticas <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> .....	112
Quadro 5 Avanços e limites dos processos de Agenda 21 Local .....	156





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A21B	Agenda 21 Brasileira
A21G	Agenda 21 Global
A21L	Agenda 21 Local
AMAI	Associação dos Municípios do Alto Irani
APA	Área de Preservação Ambiental
APA-BF	Área de Preservação Ambiental da Baleia Franca
APED	Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento
ARXAN	Associação dos Recicladores de Xanxerê
ASPECI	Associação de Pescadores da Comunidade de Ibiraquera
BIS	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCI	Conselho Comunitário de Ibiraquera
CECVS	Conferência Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis
CF	Constituição Federal
CIDES	Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável
CIPE	Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in attuazioni dell' Agenda 21
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPDS	Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável
DOE	Diário Oficial do Estado
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FURB	Universidade Regional de Blumenau
GEPLAN	Gabinete de planejamento
GT	Grupo de Trabalho
IAD <i>Framework</i>	Institutional Analysis and Development Framework

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
IIED	Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
KFW	Instituto Alemão de Crédito para a Reconstrução
Km	Quilômetros
MAR	Movimento Ambiental do Rosa
MGB	Manual de Boa Governança
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
MUNIS	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NMD	Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento
ODM	Objetivos do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLDS	Plano Local de Desenvolvimento Local
PNGC	Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PPGSP	Pós-graduação em Sociologia Política
PROPACC	Proposta de Participação – Ação para a Construção do Conhecimento
PTDS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
REBAL	Rede Brasileira de Agendas 21 Locais
RIMISP	Centro Latina Americano para el Desarrollo Rural
RIO +10	Conferência Mundial do Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo – 2002
RIO+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro 2012
RIO+5	19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York – 1997
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro – 1992

SAIC	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
SDM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SDS	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
SEDUMA	Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
UCs	Unidades de Conservação
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
UNOESC	Universidade do Oeste de Santa Catarina
UXAM	União Xanxerense das Associações de Moradores



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>25</b>
1.1.	AGENDA 21 LOCAL: REFLETINDO SOBRE O ENFOQUE TEÓRICO DE UMA PESQUISA INTERDISCIPLINAR. ....	27
1.2	A AGENDA 21 LOCAL COMO OBJETO DE PESQUISA: APRESENTANDO A QUESTÃO NORTEADORA, JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIA. ....	34
1.3	ESTRUTURA DA TESE .....	43
<b>2</b>	<b>A CO-GESTÃO ADAPTATIVA E A GOVERNANÇA TRANSESCALAR COMO INTERAÇÕES CONEXAS DO ECODESENVOLVIMENTO: SABERES EM CONSTRUÇÃO .....</b>	<b>47</b>
2.1	A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E OS LIMITES DO CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	47
<b>2.1.1.</b>	<b>As diferentes concepções de natureza na história das sociedades .....</b>	<b>48</b>
2.1.1.1	Natureza em Kesselring .....	49
2.1.1.2	Natureza em Horkeimer .....	51
2.1.1.3	Natureza em Pascal Acot .....	52
2.1.1.4	Natureza em Collingwood .....	52
<b>2.1.2</b>	<b>Sobre a dificuldade de se conceber o meio ambiente como objeto de pesquisa.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Desafios que envolvem a problemática ambiental.....</b>	<b>60</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Uma crise socioambiental anunciada: reflexos da degradação ambiental.....</b>	<b>63</b>
2.2	O “SUSTENTÁVEL” E A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: INICIANDO A BUSCA POR SOLUÇÕES?.....	66
2.3	GLOBALIZAÇÃO E PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: COMPLEXIDADES E SOCIEDADE .....	71
<b>2.3.1</b>	<b>Cidades: componentes complexos dos sistemas socioambientais.....</b>	<b>73</b>
<b>2.3.2</b>	<b>A Urbanização e a degradação ambiental.....</b>	<b>74</b>

<b>3</b>	<b>ATUALIZANDO O ENFOQUE DE ECODESENVOLVIMENTO: AS POSSIBILIDADES DA CO-GESTÃO ADAPTATIVA E DA GOVERNANÇA .....</b>	<b>77</b>
3.1	ORIGENS DO ENFOQUE DO ECODESENVOLVIMENTO .	78
3.1.1	O planejamento e a gestão de recursos comuns no enfoque Ecodesenvolvimento .....	80
3.1.2	A problemática ambiental e a gestão dos recursos comuns: um olhar a partir da Tragédia dos Commons.....	83
3.1.2.1	As variáveis exógenas e endógenas na dinâmica da co-gestão adaptativa.....	87
3.1.3	A esfera da governança imbricada na co-gestão adaptativa.	90
3.1.4	A noção de governança ancorada na complexidade do problema socioambiental .....	91
3.1.5	A Boa Governança e os Manuais de Boa Governança (MBG) .....	94
3.1.6	Entre o discurso e a ação: a atuação de Free-rider nos processos de governança. ....	96
3.1.7	Atributos da boa governança.....	97
3.2	A CO-GESTÃO ADAPTATIVA E A POLÍTICA PÚBLICA IMBRICADOS NAS AGENDAS 21 LOCAIS .....	100
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO POLÍTICO DA CRISE SOCIOAMBIENTAL.....</b>	<b>107</b>
4.1	SITUANDO A SUBÁREA POLÍTICAS PÚBLICAS NAS PESQUISAS EM CIÊNCIAS SOCIAIS DO AMBIENTE.....	107
4.1.1	Compreendendo o conceito de Políticas Públicas .....	108
4.1.1.1	Ciclo Político enquanto modelo de análise (Policy Cicle) ..	111
4.1.1.2	IAD Framework: um novo marco analítico.....	113
4.1.2	A pesquisa e a avaliação de políticas públicas (policy analysis).....	115
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E A CO-GESTÃO ADAPTATIVA DO MEIO AMBIENTE: APROXIMANDO CONCEITOS ....	117
4.2.1	Os desafios políticos da problemática ambiental .....	119

4.3 - APRENDIZAGEM SOCIAL, CICLO POLÍTICO E A CO- GESTÃO ADAPTATIVA: UNINDO OS PONTOS .....	121
<b>4.3.1 Aprofundando o conceito de aprendizagem social: Loops Learning .....</b>	<b>123</b>
<b>5 DA AGENDA POLÍTICA À AÇÃO: A AGENDA 21 EM CONSTRUÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>129</b>
5.1 CAMINHOS EM BUSCA DA SUSTENTABILIDADE PLANETÁRIA .....	131
5.2 AGENDA 21: CONCEPÇÃO E PRIMEIROS PASSOS.....	132
5.3 BASES CONCEITUAIS DA AGENDA 21 LOCAL .....	134
5.4 AGENDAS 21 LOCAIS: NUANCES INTERNACIONAIS ..	138
5.5 AGENDAS 21 LOCAIS: PANORAMA BRASILEIRO .....	142
<b>6 MECANISMOS DE ENFORCEMENT E A AGENDA 21 NO BRASIL.....</b>	<b>151</b>
6.1 QUANTO AO PROGRAMA AGENDA 21 .....	152
6.2 AVANÇOS E/OU LIMITES DOS PROCESSOS DE A21L...	155
6.3 SOBRE O FINANCIAMENTO DAS AGENDAS 21 LOCAIS .....	157
6.4 QUANTO AO SURGIMENTO DE NOVOS ATORES.....	158
6.5 METODOLOGIAS DE AÇÃO NAS A21L .....	159
6.6 PLANO LOCAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	160
6.7 AÇÕES EM REDE: SOBRE A REBAL.....	161
6.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	164
<b>7 A AGENDA 21 NO TERRITÓRIO CATARINENSE E A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA EM ESCALA LOCAL: BUSCA POR ESPAÇOS DE APRENDIZAGEM.....</b>	<b>167</b>
7.1 OS PRIMEIROS PASSOS DA AGENDA 21 ESTADUAL ...	169
7.2 A AGENDA 21 LOCAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	170
<b>7.2.1 Inserção do Programa Agenda 21 no território catarinense .....</b>	<b>171</b>

7.2.1.1	Programa participativo de construção da agenda 21 Local de Itajaí.....	172
7.2.1.2	“Nas trilhas de Bombinhas” .....	174
7.2.1.3	Fórum Permanente da Agenda 21 de Xanxerê .....	175
7.2.1.4	Fórum da Lagoa de Ibiraquera .....	178
7.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	181
<b>8</b>	<b>POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM DEBATE .....</b>	<b>187</b>
8.1	ORIGENS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....	189
8.2	A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E AS AÇÕES DE GOVERNO ENTRE OS ANOS 2000-2015.....	191
<b>8.2.1</b>	<b>Política para a zona costeira no Brasil: Projeto Orla.....</b>	<b>195</b>
8.3	O CONTEXTO GEOPOLÍTICO CATARINENSE E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS .....	197
<b>8.3.1</b>	<b>A descentralização da gestão ambiental no Estado de Santa Catarina.....</b>	<b>199</b>
8.4	A FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: UM CAMINHO SEM VOLTA?.....	201
<b>9</b>	<b>REFLETINDO SOBRE OS MECANISMOS DE ENFORCEMENT: DIRECIONANDO O OLHAR PARA GANHOS DE APRENDIZAGEM SOCIAL .....</b>	<b>205</b>
9.1.	CONJUNTURAS MULTI-ESCALARES E APRENDIZAGEM SOCIAL: APROXIMANDO A OBSERVAÇÃO EMPÍRICA DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS.....	205
9.2	CAMINHOS TRILHADOS: COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI .....	207
<b>10</b>	<b>APROXIMANDO AGENDA 21 LOCAL E APRENDIZAGEM SOCIAL: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>215</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>217</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Nossa sociedade mantém, nos dias atuais, opções de desenvolvimento econômico que não consideram o aprofundamento da crise socioambiental. A grande questão que se incorpora a este debate é a viabilidade da existência humana baseada em um sistema que mantém e privilegia a alienação individual, a destruição da natureza, a ganância e o acúmulo de riquezas.

É preciso reconhecer que existem limites para as relações materiais e energéticas que estabelecemos socialmente com a natureza para manter a produção e oferta de mercadorias, consideradas essenciais, e que essas reproduzem e legitimam relações sociais desiguais. Neste sentido, muitos esforços têm sido feitos em busca de alternativas que promovam a equidade, a justiça social e a qualidade do habitat para todas as nações viabilizando a superação das péssimas condições de vida a que estão submetidas grandes parcelas da sociedade mundial. A resolução dos problemas socioambientais, decorrentes do modelo de desenvolvimento, está intimamente relacionada a inclusão de novas abordagens e/ou arranjos políticos, institucionais e sociais decorrentes das escolhas e processos evolutivos que a humanidade tem priorizado. Entretanto não se faz suficiente uma determinada tecnologia ou mesmo a implementação de algum instrumento regulador de mercado para que se promova a superação de tais problemas (BORN, 1997).

A sustentabilidade, considerada neste trabalho, é aquela que tem seu argumento fundamentado nos processos de desenvolvimento social e econômico que priorizam a manutenção e a restauração das funções dos ecossistemas e na compreensão das relações entre o sistema natural e o sistema social. É preciso pensar o desenvolvimento de forma sistêmica, considerando as diferentes dimensões desta sustentabilidade (social, econômica, ecológica, espacial e cultural). O que se pretende corroborar, nesta tese, é de que qualquer estratégia de desenvolvimento que não considere as cinco dimensões da sustentabilidade será, inquestionavelmente, limitada e limitante. (BERKES; FOLKE, 1998; SACHS, 1993).

A Agenda 21 Global é um documento normativo, uma vez que não obriga as Nações signatárias a implementá-lo, mas também é um documento ético, já que as Nações assumiram o compromisso de

respeitá-lo. Essa agenda para o desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>, proposta pela ONU, possui como finalidade a promoção de um novo modelo de desenvolvimento. Está dividida em 40 capítulos concentrados em quatro seções: a) dimensões sociais e econômicas; b) conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; c) fortalecimento do papel dos principais grupos sociais; e d) meios de implementação. Em essência, o mérito deste documento está no fato dele ter sido previamente pactuado entre as nações, ter estabelecido responsabilidades mútuas relativas a continuidade da vida no planeta e ter modificado a forma como era tratada a questão socioecológica.

A Agenda 21 preconiza o papel profícuo do espaço local na sua implementação. Seu capítulo 28 enfatiza *“cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma “Agenda 21 Local”* e destaca o importante papel das autoridades no estabelecimento dos processos de consulta que incluam os diferentes atores e setores da sociedade, formalizando um diálogo em busca de soluções para o enfrentamento dos problemas gerados pela ocupação humana no planeta. Esse indicativo recomendava o estabelecimento do processo de construção de Agendas 21 nas diferentes escalas de governo, dando especial atenção às Agendas 21 Locais (A21L).

A A21L, nesta pesquisa, é concebida como processo de planejamento e de governança para o enfrentamento da crise socioambiental planetária, com ênfase na aprendizagem social coletiva, na auto-organização comunitária através da co-gestão adaptativa, em prol do ecodesenvolvimento territorial. É ainda rede estratégica de ação coletiva visando uma transformação social de um determinado local (VIEIRA, 2011; SCHERER-WARREN, 1999).

Portanto segundo o nosso entendimento, a implantação dessa agenda pressupõe a tomada de consciência pelos indivíduos e comunidades das dimensões que integram a complexidade das inter-relações sociais, culturais, econômicas, ambientais e políticas da nossa convivência planetária, dito de outra forma, a concretização da A21L implica em protagonismo e participação dos atores, que assumem e dividem com os governantes locais as responsabilidades pelas decisões potencializando as chances de concretização das ações efetivas e de

<sup>1</sup> A definição de Desenvolvimento Sustentável assumida na RIO-92 foi formulada pela Comissão Brundtland e publicada no relatório ‘Nosso Futuro Comum’ em 1987. Desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações.

cenários prospectivos, seja durante o processo de construção da A21L ou, depois, na sua implementação.

Em síntese, a Agenda 21 foi o documento mais abrangente aprovado na Rio 92 tendo como objeto prioritário a possibilidade de se tornar um programa de ação reconhecido e eficiente na promoção de políticas públicas em prol da sustentabilidade. Seu dever é estimular práticas de enfrentamento da crise socioambiental e este só poderá ser realmente eficiente a partir do entendimento das implicações complexas e interdependentes das ações de gestão e planejamento que envolvem os temas desenvolvimento e meio ambiente. A A21L é considerada nesta tese como um espaço dinâmico e estimulador de *aprendizagem social e de governança transescalar*. A aprendizagem decorrente desses processos emerge como importante fonte de resiliência (YOUNG, 2009). Neste sentido, a elaboração de A21L pode servir de subsídio para a elaboração e implementação de políticas públicas locais com ênfase no ecodesenvolvimento.

A agenda 21, no Brasil, deu seus primeiros passos logo após o governo brasileiro tornar-se signatário da proposta aprovada na Rio 92. Porém, foram precisos cerca de cinco anos até que ela pudesse configurar como política pública de abrangência nacional. O ‘Programa Agenda 21’ foi criado em 1997 e foi coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, através da Coordenação da Agenda 21. Possuía três objetivos: a) implementar a Agenda 21 Brasileira; b) elaborar e implementar as Agendas 21 Locais; e c) realizar a formação continuada em Agenda 21. Dificuldades administrativas e incertezas políticas foram responsáveis por diversos ajustes e realinhamentos nesta política. Dos objetivos inicialmente propostos, o fomento às Agendas 21 Locais foi o que recebeu efetivamente destaque na tentativa de consolidar o programa em todo o território nacional. As agendas 21 foram propostas no território brasileiro como instrumentos para a promoção do desenvolvimento sustentável no país, e, como prerrogativas, tinham a democracia participativa, o planejamento territorial integrado e o empoderamento das comunidades.

### 1.1. AGENDA 21 LOCAL: REFLETINDO SOBRE O ENFOQUE TEÓRICO DE UMA PESQUISA INTERDISCIPLINAR.

A pesquisa proposta pretende analisar o estabelecimento da agenda política à implementação da Agenda 21 no território brasileiro como propulsor do desenvolvimento sustentável a partir de experiências selecionadas no Estado de Santa Catarina. O ciclo político, as variáveis exógenas e endógenas, os arranjos institucionais e as regras em uso irão

compor o campo de análise desta tese, num esforço de aproximação de tais concepções teóricas, sob a ótica da *governança transescalar*, em busca de elementos que possam evidenciar processos de aprendizagem social adaptativa (VIEIRA, 2005; BUTZKE, 2014). Esse esforço de pesquisa está concentrado nos processos de Agenda 21 Local desenvolvidos no Estado de Santa Catarina, se é possível identificar avanços e/ou dificuldades decorrentes da implementação do programa proposto pelo Ministério do Meio Ambiente.

A pesquisa busca colaborar com o esforço desenvolvido por especialistas em diversas universidades espalhadas pelo país sobre a problemática ambiental no atual momento de incertezas e vicissitudes vivenciadas no panorama político-institucional brasileiro. O desafio consiste em: refletir como esta política pública, concebida e fomentada na esfera federal, foi instituída, percebida e assumida no âmbito local, nos municípios catarinenses, e a partir daí identificar avanços, lacunas e aprendizados oriundos da tentativa brasileira de promover um desenvolvimento mais responsável e de fomentar a participação da população na tomada de decisões, a partir da implementação de Agendas 21 Locais.

Levando em conta esta situação-problema, a questão norteadora desta tese foi assim formulada: *Por que, apesar do potencial de enfrentamento da crise socioambiental contido na proposta da Agenda 21, esta modalidade de planejamento não parece se consolidar como uma proposta alternativa de ecodesenvolvimento no Brasil?*

Enfoque analítico que compõe esta tese baseia-se nos debates sobre as relações sociedade e meio ambiente que passaram a integrar o ideário de políticos e pesquisadores a partir dos primeiros alertas sobre o esgotamento dos recursos naturais e dos riscos à sobrevivência humana no planeta. As questões referentes à acumulação de capital e interesses dos sistemas financeiros, aos usos e formas de apropriação da natureza entraram em discussão e passaram a influenciar os debates científicos para a busca de alternativas de enfrentamento à essa problemática de forma mais contundente ainda nos anos 1960. O que se questiona aqui é a ênfase que tem se estabelecido em nossas sociedades que tenta popularizar uma visão cada vez mais distorcida das relações estabelecidas entre os indivíduos e a natureza e as relações que se estabelecem a partir dessa visão na busca de enfrentamento de um colapso dos recursos naturais. Sendo assim, é a lógica utilitarista que ganha espaço na constituição de políticas ambientais e converte recursos essenciais para o suporte da vida em mercadorias de consumo rápido.

O alerta, cada vez mais frequente, tem apontado para a necessidade de se romper a barreira imposta pela “miopia da ganância”<sup>2</sup> que rege a sociedade moderna. Nessa perspectiva as ações de gestão ambiental nos municípios brasileiros têm tratado o meio ambiente de maneira relapsa e imprudente, onde a maximização dos lucros individuais se sobrepõe as capacidades e limites dos sistemas ecológicos. As formas de apropriação dos recursos naturais em uso, na atualidade, levam a superexploração destes recursos e, neste sentido, são decorrentes da opção por satisfação imediata de necessidade construídas por mecanismos midiáticos de estimulação do consumo. A questão-chave a ser analisada, muito bem apontada por Oakerson (1992), deve considerar como será possível coordenar o uso dos recursos, essenciais à vida, por um número cada vez maior de indivíduos, que possuem diferentes padrões de organização e culturas distintas a fim de se obter uma taxa de produção ou consumo adequado às necessidades desta e das demais gerações que virão.

A explosão demográfica que acentua a miséria e aumenta a pressão sobre o ambiente e é o primeiro indicador do mau desenvolvimento (SACHS, 2000). O mau desenvolvimento deriva de um sistema econômico desfavorável a um grande número de países, principalmente os localizados no hemisfério Sul que provoca injustiças e efeitos perversos mediante a degradação ambiental do ambiente global.

Este afluxo de população nova, em busca de trabalho ou simplesmente de meios de subsistência, traduz-se pela conquista maciça das zonas ecologicamente mais frágeis. Desencadeia-se, assim, um círculo cada vez mais vicioso, gerando a degradação de recursos naturais, uma miséria acrescida que, por seu turno, gera pressão cada vez mais destrutiva sobre os meios já fragilizado (OST, 1995, p. 391).

Nas palavras de Ost (1995) ainda não encontramos um estatuto jurídico adequado a questão ambiental que contemple a perspectiva da globalidade e da complexidade que o tema suscita. Considerar meio ambiente a partir do conceito de *patrimônio* implica integrarmos a este conceito a necessidade de se pensar na complexidade deste conceito, no seu caráter trans-histórico que exprime o bem coletivo que poderá ser reivindicado pelas futuras gerações. Patrimonializar a natureza equivale considerá-la como espaço onde se encontram coisas vivas e que precisam ser mantidas a salvo, dito de outra forma, “o patrimônio é um conceito transtemporal, que é simultaneamente, de hoje, de ontem e de amanhã,

<sup>2</sup> BERKES, F; FOLKE, C. 1998.

como uma herança do passado que transmitido pelo presente, se destina a dotar hóspedes futuros do planeta” (OST, 1995, p. 354). A noção de patrimônio é vista como noção fundamental para aqueles que, em pesquisas interdisciplinares, buscam entender as relações homem-natureza. A noção de patrimônio é na verdade um produto das representações sociais que determinam as formas de apropriação dos recursos naturais e as transformações nos territórios ocupados pelas sociedades contemporâneas. Nesta perspectiva, Ost afirma “que o meio injusto não é fruto do acaso ou da fatalidade; ele resulta, pelo contrário, de desequilíbrios econômicos e sociais perfeitamente identificáveis” (OST, 1995, p. 393).

A necessária redefinição dos estilos de desenvolvimento tanto para os países do hemisfério Norte quanto os do Sul e o questionamento das formas de organização que estão a eles associadas motivaram o debate em nível global. Conferências, seminários, reuniões técnicas foram disseminadas nos mais diferentes pontos do mundo. Esse debate foi acentuado por eventos que de alguma forma passaram a compor o complexo emaranhado da crise socioambiental, como o colapso do socialismo real, o enfraquecimento gradativo do Estado do bem-estar social (*welfare state*) ou o não-cumprimento das promessas da contrarrevolução neoliberal repetidamente apregoadas pelas elites dominantes (SACHS,2000; VIEIRA, 1998, RATTNER,2000).

Dessas reflexões surge a ênfase na necessidade de se conceber um desenvolvimento capaz de estabelecer um compromisso entre os divergentes interesses que integram o campo econômico, social e ecológico, além de considerar o tempo em longo de prazo e entre gerações vindouras. Essa discussão, que permanece até os dias atuais, é ainda embrionária e temos grande dificuldade em estabelecer consensos sobre como agir para minimizar as consequências da devastação das bases de recursos naturais renováveis e do aumento considerável de poluição nos centros urbano-industriais que o modelo econômico hegemônico, o processo de globalização neoliberal, a inércia dos governantes e a falta de mudanças estruturantes tem produzido. A atuação desencontrada de nossos governos e as escolhas sociais feitas têm comprometido a qualidade e a gestão de recursos naturais. Recursos estes que possuem duas características bem definidas. A primeira delas, diz respeito a dificuldade em excluir os seus usuários em potencial e, a segunda se relaciona ao fato de que o uso de um recurso por um indivíduo implica, necessariamente, na subtração de algo que pertence a todos os demais. (BERKES, 2005; VIEIRA, 2005)

A primeira menção a um outro conceito de desenvolvimento foi feita na Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo e ganhou o nome de Ecodesenvolvimento. Ao propor essa nova perspectiva, teóricos de diferentes países, buscaram inserir nos debates científicos, da época, a necessidade de alcançar a harmonização entre objetivos sociais, ambientais e econômicos diante de modelos de crescimento econômico centrados na obtenção de lucro e de se encontrar uma forma diferenciada para repartir os seus benefícios. Essa discussão fez surgir um novo campo de pesquisa, inter e transdisciplinar, na comunidade acadêmica com diretriz preventiva-adaptativa e, paulatinamente, alimentada pela pesquisa de sistemas complexos.

Sendo assim, a gestão de recursos naturais que tem por norte o ecodesenvolvimento prescinde do estabelecimento de um planejamento, de longo prazo, que contenha estratégias de intervenção corretivas baseadas em princípios como: (1) a participação no processo de planejamento de todos os envolvidos; (2) uma metodologia consistente e de caráter sistêmico e complexo das ações; e (3) a potencialização de saberes locais e de conhecimento científico. (SACHS, 2000, 2007; VIEIRA 2006, 2007, 2011)

O termo ecodesenvolvimento foi primeiramente utilizado por Maurice Strong como uma primeira resposta à supervalorização do crescimento econômico de visão tecnocrata que não incorporava a participação da sociedade nos processos de decisórios. Esse conceito foi elaborado levando em consideração o pensamento sistêmico e a complexidade que permeiam as relações entre homens e meio ambiente. Em oposição à hegemonia do desenvolvimento excludente que vigorava, o conceito de ecodesenvolvimento foi em seguida assumido por Ignacy Sachs, que o aprofundou destacando três fundamentos essenciais, segundo seu ponto de vista, a eficiência econômica, a justiça social e a prudência ecológica, além de incluir postulados normativos que devem incorporar suas questões prioritárias, como a participação social, as estratégias de gestão participativa, a qualidade ambiental e a necessidade de se pensar um novo modelo de desenvolvimento. (LAYRARGUES, 1997; SACHS, 2005, VIEIRA, 2011)

O Ecodesenvolvimento situa-se no rol das matrizes discursivas que se estabelecem diante do esforço de encontrar alternativas de enfrentamento à crise resultante do *mau desenvolvimento vertical* (SACHS, 2000, p. 478). Outras denominações foram apresentadas no âmbito dos discursos científicos e políticos para tentar atender o mesmo fim: *desenvolvimento sustentável*, instituída pelo Relatório Brundtland, *um outro desenvolvimento* (Fundação Dag Hammarskjöld apud VIEIRA,

2005), *desenvolvimento local endógeno* (CIRED<sup>3</sup>, 1986 apud VIEIRA; WEBER, 2000), *desenvolvimento durável* (PASSET, 1992 apud VIEIRA; WEBER, 2000), *desenvolvimento viável* (WEBER, 2000), e mais recentemente *decrescimento* (LENÁ e NASCIMENTO, 2012; LATOUCHE, 2012).

Um conceito com tamanha proporção não ficou imune a uma forte resistência e no processo de acirramento das discussões algumas destas denominações foram sendo fortemente cooptados pelo mercado na tentativa de acomodar os interesses do capital e seus beneficiários. Em outras palavras, após a Rio 92, noção de ecodesenvolvimento acabou gradativamente marginalizada e progressivamente substituída nos debates políticos e científicos pelo termo desenvolvimento sustentável que, em seus pressupostos, unificava interesses hegemônicos econômicos ao incorporar a satisfação das necessidades da geração atual sem o comprometimento das gerações futuras em sua definição. Apesar das visíveis semelhanças existentes entre os conceitos, como a ênfase às futuras gerações e a necessidade de incluir a dimensão ambiental e a dimensão econômica nos processos decisórios, as diferenças são ainda mais evidentes. De forma simplificada e sem a pretensão de esgotar os argumentos, as diferenças se manifestam principalmente em questões que envolvem a assimetria Norte-Sul, a valorização de tecnologias endógenas e o enfrentamento da crise socioambiental a partir de limitações de consumo.

Em seus pressupostos éticos o ecodesenvolvimento defende a interdependência entre o atendimento das necessidades fundamentais dos seres humanos, a promoção da *self-reliance* das populações envolvidas e o fortalecimento da prudência ecológica. O termo *self-reliance* não deve ser entendido ingenuamente como sinônimo de autossuficiência ou autoconfiança. Antes sua interpretação deve priorizar a noção de ser em si uma opção consciente por uma estratégia de regeneração do tecido cultural em contraposição à síndrome da dominação-dependência. O planejamento e a gestão de estratégias de desenvolvimento, neste enfoque, possuem como característica a tomada de decisão de longo prazo com visão prospectiva de criação de cenários futuros desejados. Esses cenários e diagnósticos propostos por esse enfoque deve “levar em conta a gestão da tecnologia, o abastecimento de matérias-primas, a gestão de recursos naturais de uso comum, o suprimento energético, e a organização

<sup>3</sup> Centre International de Recherche sur l’Environnement et le Développement.



territorial das atividades produtivas” (VIEIRA, 2006, p. 14; SACHS, 2009; CMMAD, 1988).

A perspectiva de análise que norteia esta pesquisa baseia-se nos pilares que sustentam o enfoque “clássico” de ecodesenvolvimento enquanto tentativa de romper com a hegemonia da ideologia economicista de desenvolvimento, defendendo a promoção de sistemas alternativos de planejamento e gestão participativos, ecologicamente prudentes, e, sobretudo, sensíveis às características específicas de cada contexto (VIEIRA, 2005).

O enfoque “clássico” de Ecodesenvolvimento tem sido gradativamente alimentado através de novos fundamentos epistemológicos e normativos de outras *categorias conexas* em sucessivos debates como forma de maturação e fortalecimento de seus pressupostos. Nessa pesquisa as categorias governança transescalar, co-gestão adaptativa e aprendizagem social, também inseridas neste esforço de maturação teórica, balizarão a análise sobre as agendas 21 locais e serão abordadas em capítulo específico (BUZTKE, 2014; ADRIANO, 2011; VIEIRA, 2005; 2011).

A falta de consciência da sociedade sobre as implicações dos estilos de desenvolvimento para a gestão dos recursos naturais do modelo hegemônico de economia presente na grande maioria das sociedades torna o caminho, rumo ao ecodesenvolvimento, cheio de obstáculos. As implicações dessas escolhas parecem pouco evidentes para grande maioria dos indivíduos, porém já influenciam “os enfoques dominantes de planejamento e gestão da mudança social” (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 13)

A participação dos atores ligados a gestão dos recursos naturais abre espaço para uma prática ressignificada do desenvolvimento enquanto processo político, com afirma Andion:

A ênfase na participação, por sua vez, ressignifica a prática do desenvolvimento que, no lugar de ser conduzida de cima para baixo, como consequência de políticas centralizadoras e afastadas das reais necessidades da população, passa a ser concebida coletivamente, dependendo assim de um processo de responsabilização dos diferentes atores sociais. Essa responsabilização coletiva transforma o desenvolvimento em um processo político, envolvendo escolhas e decisões que só podem ser feitas a partir de uma articulação entre o local e o global, entre o indivíduo e o coletivo e entre as diferentes esferas sociais (Estado, mercado e

sociedade civil organizada) (ANDION, 2003, p. 1046).

Glaserfeld (1998), ao citar a teoria proposta por Piaget, afirma que a conscientização ocorre quando elaboramos ‘nosso mundo sensorial’ como resultado das nossas próprias atividades perceptivas, da nossa maneira de perceber e conceber o que nos cerca. O conhecimento não é uma cópia rasa da realidade, mas, ao contrário, é um “mapeamento das ações e operações conceituais que provaram ser viáveis na experiência do sujeito conhecedor” (GLASERSELD, 1998, p. 20). O conhecimento é um construto individual e, portanto, construído de forma única por cada um.

Portanto, a tomada de consciência da crise socioambiental e, conseqüentemente, a efetivação de ações para o seu enfrentamento é uma variável analítica importante nesta reflexão. Sua importância está relacionada ao entendimento de que o reconhecimento crítico da realidade em que os indivíduos estão inseridos é a alavanca chave para a ação, que se bem orientada, poderá promover ganhos e melhorias em todas as esferas do cotidiano coletivo. A participação dos atores sociais nas diferentes etapas da gestão dos recursos naturais ressignifica o processo e é elemento essencial para o ecodensenvolvimento. As decisões de gestão tomadas mediante a participação efetiva dos atores envolvidos fortalecem os processos diferentemente daqueles concebidos por um agente externo

## 1.2 A AGENDA 21 LOCAL COMO OBJETO DE PESQUISA: APRESENTANDO A QUESTÃO NORTEADORA, JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIA.

A ideia da tese tem sua origem no processo de aproximação desta pesquisadora com a problemática socioambiental, durante sua formação acadêmica, as atividades voluntárias na instalação do processo de agenda 21 no município de Xanxerê (SC), a participação na Rede Brasileira de Agendas 21 Locais - REBAL e o trabalho desenvolvido como Diretora de Políticas Ambientais entre os anos de 2009 e 2010 no mesmo município. Justifica-se ainda, em função do encontro da então estudante com pesquisadores do Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento - NMD, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGSP-UFSC) e à Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento (APED) durante o doutoramento. O NMD é um espaço aglutinador e articulador de processos integrados de pesquisa-ação, formação, extensão atuando de forma mais intensa na zona costeira do território catarinense. A atuação desta pesquisadora ficou concentrada na

linha de pesquisa intitulada Ecopedagogia, que agrupa pesquisadores de diferentes áreas de pesquisas que tratam dos fundamentos epistemológicos da educação relativa ao meio ambiente e o desenvolvimento de programas de educação para o ecodesenvolvimento em zonas costeiras. Tendo formação em pedagogia e cursando o doutorado em um programa de caráter interdisciplinar em ciências humanas a participação no NMD fortaleceu o caminho para concretizar a pesquisa inicialmente proposta.

A concepção do referencial teórico, nesta pesquisa, foi sendo gradativamente desenvolvido tendo por base a perspectiva de articular áreas de conhecimento que passaram a integrar minha formação - educação, gestão do meio ambiente, políticas públicas e ecodesenvolvimento - ao esforço de ação empenhado pessoalmente em atividades de articulação de comunidades em processos participativos de gestão local do meio ambiente mediante o desenrolar de minha atuação profissional, como professora e gestora pública e pessoal, como integrante de movimentos ambientais locais .

Neste sentido, os resultados da pesquisa concentram esforços, na tentativa de interpretar analiticamente os processos de gestão participativa do meio ambiente, em especial, a construção de AG21L, no contexto nacional. Busca com essa ação, ampliar o debate sobre política ambiental brasileira e a proposição de alternativas de desenvolvimento mediante a implementação de experiência brasileira na implementação de Agendas 21 Locais.

O destaque aqui dado, como argumento principal da pesquisa, é a importância de resgatar as experiências de A21L desenvolvidas no território catarinense enquanto processos e instrumentos de planejamento e de governança para o enfrentamento da crise socioambiental. Não se pode perder de vista a importância de processos de A21L que aconteceram por iniciativa das comunidades locais e não apenas por estímulo governamental. Destaca-se, nesta perspectiva, um processo em especial e que será objeto de análise nesta pesquisa, o processo ocorrido em Xanxerê por fazer parte da minha história pessoal: primeiro pelo meu envolvimento direto no processo e segundo pelo envolvimento no NMD.

As Agendas 21 Locais (objeto do estudo) se mostram processos inovadores de auto-organização comunitária de co-gestão adaptativa em prol do ecodesenvolvimento territorial e rede de ação coletiva com vistas a transformação social de um determinado local (VIEIRA, 2011; SCHERER-WARREN, 1999). Tendo em vista estas perspectivas conceituais optou-se por buscar compreender ‘se e como’ a co-gestão adaptativa nestes processos torna-se possível e como a influência das

variáveis exógenas e endógenas (PLUMMER, 2009) sobre as Ag21L possibilitam a ampliação da compreensão sobre os processos. A ênfase está relacionada com a percepção de uma governança centrada nas pessoas e no compartilhamento de responsabilidades entre os atores, incluindo públicos e privados.

Tanto a formulação das políticas públicas como a gestão das ações dela decorrentes se torna, antes de tudo, uma escolha política, variando conforme a disposição e o grau de informações acessíveis aos seus formuladores e da capacidade técnica dos envolvidos na tomada de decisão. Portanto, os processos continuados de avaliação, dessas políticas, é que poderão fornecer alternativas para a sua melhoria ou ampliação. O estabelecimento de uma política pública advém de demandas sociais e resultam do estabelecimento de prioridades pelos governantes. A implementação de uma política pública se mostra fortemente imbricada no conceito de governança transescalar, uma vez que este se admite que são as regras do jogo e os arranjos institucionais que deverão dar suporte à cooperação, à coordenação e à negociação dos processos de elaboração e implementação de uma política. (VIEIRA, 2010; FERNANDES *et al.* 2012; SILVA; MELO, 2000)

A intenção, nesta pesquisa, é observar a implementação do Programa Agenda 21, proposto pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, no território Catarinense. Neste exercício teórico, sugerimos observar as Agendas 21 Locais, na perspectiva de ampliar a possibilidade de se perceber tal movimento como um instrumento propulsor de mecanismo aprendizagem social e de governança transescalar, através da ação coletiva efetiva, voltadas ao enfrentamento da crise socioambiental.

Do ponto de vista teórico esta tese propõe a análise a partir de referenciais pouco explorados nas avaliações já existentes sobre Agendas 21, a saber: o ecodesenvolvimento, a análise do ciclo de políticas públicas, a governança transescalar e a aprendizagem social adaptativa. Tal articulação teórica é fundamental para o entendimento necessário para o enfrentamento da problemática socioambiental, considerando que a fragmentação do conhecimento e a cegueira da ciência é um dos condicionantes da crise que hoje enfrentamos. As dificuldades em articular de maneira sistêmica as dimensões do desenvolvimento (socioeconômica, sociocultural, sociopolítica e socioecológica), tendo em vista a especialização/fragmentação do conhecimento, ideário neoliberal e a desinformação de grande parte da população sobre a crise socioambiental que se agrava.

Não é a acumulação do saber o que importa, o mais importante é dispor, ao mesmo tempo de uma aptidão geral para colocar e tratar dos

problemas e a existência de princípios organizadores que permitam ligar os saberes, lhes dando sentido. A educação, que acaba com essa separação, é que dará capacidade ao indivíduo para que busque responder aos desafios da globalidade e da complexidade em sua vida cotidiana (MORIN, 2010).

O **objeto de investigação**, Agenda 21 Local - A21L, requer um olhar interdisciplinar e uma avaliação mais flexível dos processos e das metodologias utilizadas quando se considera a proposição e a implementação da A21L enquanto política pública de caráter nacional. O tema é ainda incipiente no panorama científico atual e sua análise inicial aponta, como primeira evidência, para a inexistência de um corpo teórico sólido sobre esta matéria.

Cabe reforçar, neste momento, que a **questão norteadora** da pesquisa inicialmente proposta: *Por que, apesar do potencial de enfrentamento da crise socioambiental contido na proposta da Agenda 21, esta modalidade de planejamento não parece se consolidar como uma proposta alternativa de ecodesenvolvimento no Brasil?* Tal questão guarda em si algumas das inquietações que acompanham a pesquisadora por longa data.

Durante o longo processo de elaboração desta tese, pode-se trazer ao debate outras **questões** que desempenharam o papel de **auxiliares** e que sugerem o aprofundamento das questões de pesquisa, a saber: (1) Quais fatores influenciaram o afastamento da sociedade e o desengajamento do governo brasileiro na implementação do Programa Agenda 21 (falta de coerência entre a teoria e a prática no planejamento)?; (2) Por que a sociedade civil organizada não consegue se colocar como ator forte no processo de construção de Agenda 21 Local? (3) Podem ser identificados processos de aprendizagem, nos municípios pesquisados?

Diante da necessidade de se encontrar respostas a tais inquietações duas **hipóteses** foram assim formuladas: [Hp1] A estimulação para a implementação do programa Agenda 21 Local foi ideologicamente distorcida e ficou aquém das necessidades consideradas essenciais daquilo que se esperava como ação do Estado e todo o esforço de implementação ficou atrelado às coalizões e lobbies que envolvem setor econômico e os decisores locais. [Hp2] A implementação em nível local de políticas públicas gestadas na esfera federal e implementadas em escala local não se materializa eficientemente devido à existência de uma certa fragilidade das instituições públicas em exercer e implementar as prerrogativas e funções para atender, política e socialmente, as atribuições que lhe foram delegadas.

A proposta de pesquisa estabelecida para esta tese estabeleceu como **objetivo geral**: interpretar analiticamente a implementação do programa brasileiro de agendas 21 locais e explorar, panorâmica e descritivamente os sintomas de desengajamento progressivo do estado e da sociedade civil diante do esforço em colocar o programa em prática à luz de experiências observadas em Santa Catarina no período entre 2003 e 2008.

Neste sentido, para melhor desenvolver a proposta de pesquisa optou-se por três **objetivos específicos**: Descrever trajetória evolutiva do conceito de ecodensenvolvimento aproximando suas contribuições aos processos de implementação de políticas públicas socioambientais na escala local.

- ✓ Refletir sobre a trajetória de constituição e implementação do programa Agenda 21 nas diferentes escalas e as condicionantes político-institucionais afetadas pela ação combinada dos diferentes atores.
- ✓ Caracterizar as ações desenvolvidas pelos Fóruns de Ag21L, os vínculos estabelecidos entre os atores sociais durante a implementação dos processos e sua contribuição para a tomada de consciência e de aprendizagem social na comunidade local.

Metodologicamente, assumimos nesta pesquisa que estudos que envolvem sistemas complexos requer do pesquisador uma postura necessariamente interdisciplinar. A interdisciplinaridade, nos aponta Garcia (1994), ultrapassa o campo acadêmico e disciplinar do conhecimento formal e abre um precioso espaço para o diálogo de saberes quando do encontro do conhecimento já codificado pelas ciências com os saberes que estão envoltos por diferentes culturas. Sendo assim, a metodologia do trabalho interdisciplinar reside na necessidade de se chegar a uma síntese integradora dos elementos de análise resultantes de três fontes, a saber: a) o objeto de estudo; b) o marco conceitual; e c) os estudos disciplinares. O que se busca é uma interpretação sistêmica da problemática original apresentado pelo objeto de estudo, e, a partir daí, chegar a um diagnóstico integrado que sirva de base para a promoção de ações concretas e alternativas de políticas gerais que promovam a evolução do sistema socioambientais. “Os objetivos de uma pesquisa interdisciplinar se alcançam através do jogo dialético em estágios de diferenciação e integração que tem lugar no processo que conduz a definição e estudo de um sistema complexo” (GARCIA, 1994, p. 103).

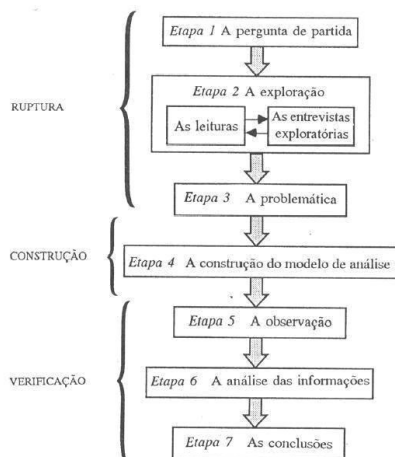
A proposta de pesquisa aqui defendida analisou a implementação do programa Agenda 21 proposto pelo Ministério do Meio Ambiente -

MMA, tendo por base o estudo exploratório das experiências de agendas 21 locais de municípios catarinenses selecionados no edital 02/2003/FNMA/MMA durante a vigência do referido programa. O estudo intencionou contribuir para com os esforços de atualização do enfoque ‘clássico’ do ecodesenvolvimento que vem sendo realizados no campo das ciências ambientais. Esse esforço veio do reconhecimento da importância de se privilegiar o diálogo de saberes entre os conceitos e perspectivas envolvidas no campo da análise das políticas públicas e da gestão adaptativa, da governança transescalar e da aprendizagem social adaptativa.

A trajetória de concepção desta tese tomou por base metodológica os pressupostos apresentados por Quivy e Campenhoudt (1992) que caracterizam as sete etapas da investigação científica em Ciências Sociais. (Figura 1). De forma cíclica, cada uma destas etapas foi sendo construída durante o período de doutoramento enquanto ferramenta na busca de melhor compreender os significados e as implicações envolvidas no ciclo da política pública que se promoveu para disseminar as Agendas 21 Locais no território brasileiro.

Os dados apresentados e que compreenderam as etapas de pergunta de partida, exploração e problemática [etapas 1, 2 e 3 da figura 1] do referido procedimento foram obtidos durante os anos de 2003 e 2012, período que estive inserida, direta ou indiretamente, em atividades relacionadas ao tema, ora como técnica institucional enquanto Diretora da Secretaria de Políticas Ambientais do município, ora como voluntária do Fórum da agenda 21 de Xanxerê, ora como pesquisadora do NMD/UFSC. Neste sentido, a inserção no campo de pesquisa se deu tanto na dimensão teórica quanto na empírica. O processo de elaboração e síntese deste primeiro momento foi construído gradativamente durante um longo período de imersão no movimento brasileiro da sociedade civil para a implementação de agendas 21 locais. Essa etapa exigiu um esforço individual para a sua concretização, a partir de levantamentos de materiais, publicações nacionais e internacionais, (identificadas através de pesquisas por palavras-chave em sistemas de busca acadêmicos reconhecidos), de leituras ordenadas e de fichamento de literaturas de ponta sobre o tema. A pesquisa exigiu, ainda, minuciosa apreciação de relatórios técnicos, registros oficiais (atas, regimentos, etc) e materiais institucionais buscando compreender a experiência da implementação desta política pública.

Figura 1 Procedimento de investigação



Fonte: Quivy; Campenhoudt, 1992.

Na dimensão empírica foram consideradas a experiência pessoal da pesquisadora nas atividades de implementação de Agenda 21 Local, a observação participante em atividades protagonizadas pela coordenação do Programa Agenda 21 em escala nacional, estadual e municipal, além de diálogos e interações com atores selecionados com intenção de aprofundar reflexões sobre a institucionalização do programa no Estado. Também a participação, como representante institucional no coletivo catarinense da REBAL e a ação direta, enquanto coordenadora e voluntária, junto ao Fórum Permanente da Agenda 21 de Xanxerê. Instrumentos de pesquisa como observação participante, entrevistas semiestruturadas e pesquisa-ação também serviram de recurso para fortalecer os argumentos de pesquisa.

A pesquisa esteve fortemente atrelada ao entendimento de que políticas públicas, que reconhecem a necessidade da inclusão dos diferentes atores em seus espaços de tomada de decisão, são capazes de desenvolver novas estratégias de co-gestão adaptativa (PLUMMER, 2009; ARMITAGE et al, 2009) e proporcionar, enquanto iniciativas endógenas, a aprendizagem social da coletividade. A expectativa inicial de pesquisa foi a de explorar, panoramicamente, as possíveis contribuições destes processos ao 'aprender-fazendo' que caracteriza a aprendizagem social adaptativa e os processos de governança



transescalar, seja a partir da ação coletiva ou seja diante do estabelecimento de políticas públicas em diferentes escalas que busquem promover mudanças institucionais, tão urgentes e necessárias em nossa sociedade.

Toda caminhada de pesquisa buscou reafirmar o caráter sistêmico, complexo, interdisciplinar e exploratório que congregam os estudos que envolvem o enfrentamento da crise socioambiental concebida em fases, assim definidas: Na etapa de construção do modelo de análise [etapa 4], os esforços giraram em torno de se conceber o referencial teórico analítico e a partir daí aproximar o olhar sobre a realidade observada, aproximando os conceitos das dimensões evidenciadas, nos diferentes cenários para identificar as propostas para o enfrentamento da crise socioambiental vivenciada atualmente no contexto das políticas ambientais no território brasileiro. Nesta fase foram analisados tanto documentos institucionais, quanto os expedientes de registro decorrentes da *práxis* coletiva, como: atas, artigos, decretos, leis, relatórios técnicos, auditorias, além buscar a introjeção dos conceitos-chave, pela via da imersão profunda na literatura de ponta, nacional e internacional. Essa fase foi proposta como elemento essencial o reconhecimento das teorias que balizam o marco conceitual que podem tornar essa tese mais sólida e que consubstanciam a análise dos caminhos percorrido até aqui. Num segundo momento, os pressupostos históricos e temporais foram identificados, mapeados e analisados sinteticamente a luz das variáveis e suas influências nas estruturas e funcionamento de cada coletivo com a expectativa de possibilitar a análise dos processos selecionados uma vez que o “estudo do desenvolvimento requer uma perspectiva histórica e comparativa” (SACHS, 2002, p. 15).

Este esforço de pesquisa intentou priorizar a descrição analítica das concepções e mecanismos de implementação que compõem os arranjos institucionais e regras em uso das políticas públicas de implementação da Agenda 21 pelo mundo, procurando identificar coalizões e correlações de força política-institucional-social, e o reconhecimento dos atributos de *enforcement*, as distorções e/ou avanços nos caminhos estabelecidos durante os processos de construção de agendas locais a partir das avaliações dos resultados obtidos nestas ações. Essa expectativa incluiu a necessidade de participação em reuniões, promoção de visitas e contatos junto aos municípios selecionados, entrevistas à atores-chave, representação em eventos, seminários e reuniões técnicas.

A análise das informações e as conclusões apresentadas nesta tese objetivaram a identificação dos condicionantes capazes de caracterizar os

avanços, lacunas e aprendizagens que possam ser apontados como potencial para fortalecer e ampliar a composição de novas políticas públicas relacionadas as questões socioambientais e colaborar com a inclusão efetiva das comunidades em processos de governança.

Por fim, apresentamos a seguir uma síntese como proposta de análise com a intenção de balizar a interpretação dos dados apresentados nesta tese (figura 2). A interação sugerida aponta para a complexidade das questões que envolvem a área das Ciências Ambientais.

Figura 2 Síntese da proposta de análise do Programa Agenda 21



**Fonte:** Elaboração própria

A síntese proposta tomou por base as discussões que envolvem a co-gestão adaptativa, os processos de governança dela decorrentes, os arranjos institucionais, os processos de feedback<sup>4</sup> e aprendizagem que envolvem processos participativos diante do estabelecimento de ciclos políticos e suas implicações. Esses conceitos interagem e influenciam uns aos outros de forma cíclica e constante direcionando a trajetória da ação social. A abordagem delineada tem nos conceitos de co-gestão adaptativa, governança transescalar, aprendizagem social adaptativa e ciclo político as suas dimensões.

<sup>4</sup> Pode ser entendido como o resultado de algum comportamento que reforça [*feedback* positivo] ou modifica [*feedback* negativo] comportamentos subsequentes.

### 1.3 ESTRUTURA DA TESE

O texto que se apresenta nesta tese foi construído respeitando o entendimento de que o tratamento direcionado as questões que envolvem o relacionamento entre a sociedade e o meio ambiente estão inter-relacionadas e carregam em seu interior a complexidade dos sistemas complexos dos ciclos da vida. O texto inicialmente, a título de *introdução*, trata de apresentar a situação problema que envolve a pesquisa que dá suporte a esta tese. Na sequência são apresentados o enfoque analítico, a justificativa, as questões norteadoras, hipóteses, objetivos, metodologia e estrutura da tese situando o leitor no contexto que deu origem a este trabalho. Num *segundo momento*, o capítulo intitulado: *A cogestão Adaptativa e a governança transescalar como interações conexas do ecodesenvolvimento*, propõe uma reflexão teórica e aprofundada sobre a complexidade que envolve as relações entre o binômio meio ambiente & desenvolvimento. Reflexões sobre diferentes conceituações de natureza, meio ambiente, problemática ambiental, crise socioambiental, cidades e urbanização, globalização neoliberal estabelecem os elos que podem nos ajudar a compreender o processo histórico que concebeu o jargão “pensar globalmente e agir localmente”. Nesta revisão de literatura o que se pretendeu foi abranger tanto as discussões relacionadas ao enfrentamento da problemática ambiental e seus desafios numa época de crise, quanto apresentar novas discussões relacionadas aos mecanismos de co-gestão adaptativa, governança transescalar e aprendizagem social adaptativa como auxiliares no esforço de atualização do enfoque ‘clássico’ de ecodesenvolvimento, responsável pelos primeiros acordes do ideário de sustentabilidade.

Os desafios das políticas públicas enquanto enfrentamento à problemática socioambiental é o tema do *terceiro capítulo*. Nele os estudos que compreendem as diferentes relações entre Estado e sociedade e que integram o campo de conhecimento denominado políticas públicas será discutido por ser essencial às discussões que farão parte do debate proposto para esta tese, na tentativa de observar, mantendo o espírito aberto e o olhar caleidoscópico, a implementação de uma política pública voltada ao enfrentamento da problemática ambiental. Entender os ciclos que se estabelecem em processos que envolve uma política pública de tamanha importância para a coletividade poderá tornar a práxis, a partir da ação dialógica, um potencial processo de aprendizagem. Essa aprendizagem, em consonância com os postulados já apresentados no capítulo anterior, se apresenta como uma característica definidora da co-

gestão adaptativa. Todo esforço concentrou-se em tentar aproximar os postulados da aprendizagem social decorrente da co-gestão adaptativa ao campo de análise dos ciclos políticos no campo das políticas públicas. Neste sentido, a proposta de aproximar ciclo político e *IAD Framework*, e propor sua interação, sem que com isso eles percam suas individualidades, contribuiu para compor essa análise. Análise que se insere nos desafios intrínsecos a formulação dos postulados que forjam a política ambiental brasileira. O texto não pretendeu, e não daria conta, abranger todos os aspectos que envolvem a complexidade das questões pontuadas, mas apresenta-se como um exercício reflexivo na busca de tornar mais sólido os pressupostos que conduzem, dentro do recorte espaço-temporal proposto, ao objeto pesquisado.

O percurso trilhado nesta tese intentou, prioritariamente, atender ao objetivo de pesquisa inicialmente proposto. Entretanto, pode-se apresentar, ainda que sinteticamente, a partir do *quinto capítulo*, uma profunda reflexão sobre os mecanismos de construção de agendas políticas e os reflexos que o contexto determinado pelo modelo de desenvolvimento predatório assumido no território brasileiro distanciam o país das propostas do ecodensenvolvimento. O desenvolvimento sustentável, como proposto pelo governo brasileiro quando das iniciativas de implementação das Agenda 21 Locais no território brasileiro, a nosso ver, não chegou a se concretizar. Esta política, que nasceu enquanto resposta aos apelos internacionais de estabelecimento do ideário de sustentabilidade para atender a lógica contida no processo idealizado de globalização neoliberal, mostrou-se bastante dominadora e perversa. Nuances do caminho percorrido para a obtenção de consensos e o estabelecimento de acordos internacionais, propostos sequencialmente de 1972 até 2012 nas conferências coordenadas pelas Nações Unidas, não parecem ter sido suficientes para concretizar a implementação de Agendas 21 Locais e a participação brasileira. Nossa tese é que todo esse contexto atuou como variável exógena que influenciou diretamente tanto a concepção das agendas locais quanto a fragmentação da política ambiental que hoje se consolida no país.

A definição que baliza esta tese para Agenda 21 Local é aquela que a entende como processo inovador de auto-organização comunitária, de co-gestão adaptativa que atua em prol do ecodensenvolvimento territorial (VIEIRA, 2011). Que percebe as A21L como rede de ação coletiva, que visionam a transformação social de um determinado local. Neste sentido, a perspectiva espaço-tempo proporciona um recorte estratégico nesta pesquisa assumindo, por objetivo maior, a necessidade de interpretar analiticamente a implementação deste programa a partir da observação de

experiências dos processos de Bombinhas, Itajaí, Lagoa de Ibiraquera e Xanxerê. Neste momento são as variáveis endógenas que foram evidenciadas, que influenciaram e ainda influenciam as arenas da ação coletivas estabelecidas nos diferentes contextos apresentados. Durante todo o texto permaneceu a intenção de observar como tais variáveis influenciaram os processos e os seus contextos.

Nos *capítulos finais o esforço foi em busca de apresentar uma síntese analítica e apontar as travas e alavancas observadas originadas a partir da implementação da política pública de implementação de Agendas 21 locais*. Por se tratar de um tema bastante amplo e com conexões interdisciplinares em diferentes campos do conhecimento a reflexão atentou para os movimentos e para os prismas refletidos, como se o objeto de pesquisa estivesse contido/envolvido em/por um caleidoscópio.

Por fim, *considerações finais foram apresentadas como parte do processo de reflexão pessoal da pesquisadora*, tomando para si e sua trajetória no planeta toda a complexidade envolta no enfrentamento da problemática socioambiental. Esta tese, no que diz respeito a experiência pessoal, apresenta-se como construto essencial de uma caminhada que, apesar de intentar encerrar o ciclo do doutoramento, abre caminho para muitos outros que estão apenas por começar.



## **2 A CO-GESTÃO ADAPTATIVA E A GOVERNANÇA TRANSESCALAR COMO INTERAÇÕES CONEXAS DO ECODESENVOLVIMENTO: SABERES EM CONSTRUÇÃO**

Entre as principais categorias em debate atualmente estão os problemas ambientais e os modelos de desenvolvimento. Indiscutivelmente questões globais influenciam o cotidiano dos indivíduos em diferentes territórios. E, é em cidades, espaços construídos de coletividade e convivialidade, que se enfrentam os grandes desafios para a harmonização das práticas diárias em ações sustentáveis uma vez que os processos de urbanização induzem, inevitavelmente, a um processo de artificialização da natureza. O que vemos são processos de urbanização desigual que acarretam o comprometimento da estrutura espacial urbana mediante a concentração de bolsões de pobreza e de exclusão social em lugares específicos. A percepção da conexão indivisível entre meio ambiente e opções de desenvolvimento parecem estar desvinculadas das escolhas de gestão que atualmente se fazem pelas sociedades.

Este capítulo propõe uma reflexão teórica e aprofundada sobre as complexidades que envolvem as relações entre o binômio meio ambiente & desenvolvimento. Reflexões sobre diferentes conceituações de natureza, meio ambiente, problemática ambiental, crise socioambiental, cidades e urbanização, globalização neoliberal estabelecem os elos que podem nos ajudar a compreender o processo histórico que concebeu o jargão “pensar globalmente e agir localmente”. Em forma de revisão de literatura, o debate pretende abranger tanto as discussões relacionadas ao enfrentamento da problemática ambiental e seus desafios numa época de crise, quanto aquelas relacionadas aos mecanismos de co-gestão adaptativa, governança transescalar e aprendizagem social que auxiliam no esforço de atualização do enfoque ‘clássico’ de ecodesenvolvimento, responsável pelos primeiros acordos do ideário de sustentabilidade.

### **2.1 A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E OS LIMITES DO CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Pensar a problemática ambiental faz necessário evidenciar o processo de ocupação predatória dos espaços naturais pelas sociedades e também exige uma reflexão consistente sobre os modelos de desenvolvimento que se tem estabelecido em nossa sociedade. Relações essas nem sempre harmônicas. Tais formas de interação homem-natureza

ao longo da história acabaram acentuando os níveis de destruição dos ecossistemas e de culturas humanas de formas inimagináveis. Essas escolhas acabam por influenciar as relações mais primárias do ser humano com o meio ambiente com implicações ainda não muito nítidas, mas que, seguramente, já influenciam os enfoques de planejamento e de gestão para a mudança social dominantes. É a compreensão dessa relação e suas conexões o ponto central para o entendimento da problemática ambiental e, é também um dos maiores progressos do pensamento científico moderno (Leis e D'Amato, 2009; VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005).

### **2.1.1. As diferentes concepções de natureza na história das sociedades**

Milton Santos, em seu texto 'redescoberta da natureza', afirma que antigamente o homem até podia escolher, entre tantos atributos da natureza, tudo aquilo que necessitasse para sobreviver formando assim seu subsistema útil – seu quadro vital e que a natureza era reconhecida nesta fase como amiga e domesticada. Porém, esta etapa amena foi sendo gradativamente rompida, marcada principalmente pela individualização do homem na terra e a mecanização dos processos produtivos.

Medeiros (2002, p. 20) afirma que:

A ideia de natureza como representação do entorno é complexa e polêmica, pois está articulada uma atitude de consciência, seja ela individual ou coletiva, que, ao se transformar, induz a uma modificação da representação dessa mesma natureza. [...] Mas, se o homem é também natureza, significa que a dominação da natureza é uma forma de dominar o próprio homem. Portanto, a liberdade humana está em íntima conexão com o modo como a sociedade se relaciona com a natureza.

O relacionamento dos seres humanos com a natureza faz parte da cultura e destas relações surgem diferentes apropriações e concepções do conceito de natureza que precisam ser entendidas em seus contextos sociais. A seguir descrevemos alguns autores que apresentam suas percepções sobre tais concepções na expectativa de auxiliar para tal compreensão, sem pretender esgotar a referida temática.



### 2.1.1.1 Natureza em Kesselring

Kesselring (1992) descreve a história do conceito de Natureza, no Ocidente, cobrindo o período que vai da antiguidade grega até o final do século XX. São identificadas pelo autor cinco fases: (a) Antiguidade Grega, (b) Idade Média, (c) primeira fase da Modernidade, (d) segunda fase da Modernidade (século XIX e início do século XX) e (e) últimas décadas do século XX. Em cada uma dessas fases, Kesselring buscou discutir quatro aspectos: o lugar do homem na Natureza; a práxis humana em relação à Natureza; a auto concepção das Ciências Naturais; o triângulo Deus-Homem-Natureza.

Na primeira fase, Antiguidade Grega, a Natureza era vista como um sinônimo de Gênese e, paradoxalmente, a maior ameaça a própria natureza provém do conhecimento científico dela mesma e suas aplicações. A Palavra grega *techne* é apresentada como capacidade humana de construir coisas e a palavra grega *physis* entendida como aquilo que representa o cosmo, o universo e tudo o que existe. São três os aspectos da *physis*: o processo qualitativo - vida orgânica/organismo “Processos como enfraquecer, murchar, deteriorar-se também fazem parte da natureza, pois sem a decomposição nada pode surgir de novo”; o processo circular – natureza como princípio do que surge e desaparece. “A própria natureza é eterna, isto é, não criada e imperecível” e o fato de que a existe uma *physis* de cada ser singular – a alma, pois, “*physis* é o princípio de movimento e repouso inerente a todas as coisas. Graças a este princípio cada ser aspira seu lugar natural. (KESSELRING, 1992, p. 21-22);

Já na Idade média, segunda fase identificada por Kesselring (1992), a análise fica restrita ao mundo cristão ocidental, ou seja, a tradição bíblica do antigo testamento que impõe novos aspectos a concepção de natureza até então conhecida. Natureza passa a ser percebida no âmbito da criação – mundo surgido de um criador externo, com início e fim. Nesta época histórica a *physis* é representada por Deus e a natureza passa a ser concebida dentro do homem e adquire um componente normativo (ideia do direito natural). “O conceito de natureza adquiriu, assim, um componente *normativo* que se manifestou, por exemplo, na convicção de que a arte devera imitar a natureza” (KESSELRING, 1992, p. 24).

Ao considerar a Idade Moderna, como terceira fase na construção do conceito de natureza, o autor destaca três novos aspectos: a herança do pensamento teológico da Idade Média; a redescoberta da Antiguidade no século XV a partir do estudo intensivo do humanismo; e o

aprofundamento da pesquisa experimental sobre a natureza. O poder sobre a natureza marcava o fim das ciências naturais e experimentais de Bacon. No século XVI as aplicações técnicas das ciências naturais transformaram a superfície da Terra com grande velocidade.

Para compreender o conceito de natureza na primeira fase da Idade Moderna, deve-se considerar três pontos: as heranças do pensamento teológico da idade Média; o fato da antiguidade ser redescoberta no século quinze (o que marca o humanismo da época); e o aprofundamento de uma tradição experimental na pesquisa científica sobre a natureza, uma tradição que se forma por volta do século treze. (KESSELRING, 1992, p. 24).

As ciências naturais modernas herdaram a suposição teológica de um determinismo geral e contínuo, o homem passa a ser representado como uma máquina e sua posição fora da natureza reaparece, mas com um aspecto superior, quase divino, e a natureza torna-se objeto da ciência e de manipulação. “A explosão da população não é consequência de um grau particular da adaptação biológica do homem, mas sim de uma técnica refinada, do poder técnico do homem” (KESSELRING, 1992, p. 35).

Para Kesselring ocorre uma divisão cartesiana do mundo: *res extensa* – mundo dos corpos materiais – e *res cogitans* – mundo do pensamento, essas partes não tem contato uma com a outra. A Natureza passa a pertencer a *res extensa*. A saída do homem da sua menoridade na Idade Moderna faz com que ocorra uma inversão nas posições Deus e Homem: a razão humana passa a representar o divino. Homem moderno – fora e além da natureza; apoderado da posição de Deus – livre. “Apenas parecemos estar livres, pois nosso agir, nosso querer e planejar ou acontecem fora da natureza física ou somos apenas marionetes da causalidade natural” Com a nova ciência cresce a quantidade de conhecimento e possibilidade de técnicas. O curso da ciência não se pode deter. (KESSELRING, 1992, p. 28-30).

Já na segunda fase da era Moderna, no limiar do sec. XIX, três fatores contribuíram para a transformação do conceito de natureza: aceitação geral da teoria da evolução; descobrimento do acaso na teoria das ciências naturais; e o segundo teorema da termodinâmica. Diante dessas transformações o homem passa a ser produto da natureza enquanto espécie gerada pela evolução. Várias descobertas ocorrem nesse tempo colocando em destaque o acaso e o seu papel na natureza. O determinismo perde força e o acaso e a probabilidade passam a ser

percebidos como origem na própria natureza por autores com posição indeterminista.

No século XIX o conceito de natureza está, segundo Kesselring, afastado do conceito grego (*physis*) e também afastado da teologia criacionista cristã provocando um forte abalo na autoconsciência humana. O conceito de Evolução, além de acontecimentos econômicos e históricos, provoca uma sensação de impotência no homem moderno e a sobrevivência passa a ser condicionada pelos princípios de competição natural, onde vence o mais forte. “Concorrência e exploração parecem ser legitimados pela natureza” (KESSELRING, 1992, p.33).

Hoje técnica e natureza parecem se confundir. Nosso estilo de vida provoca alterações sem volta que passamos a considerar como naturais. O crescimento populacional, possível adaptação da espécie, transformou o homem em um ser que aparentemente vive como se não fizesse parte da natureza. Essa ruptura pode ser a causa da destruição do meio ambiente que assistimos atualmente. A questão deixa de ser consequência natural para ser uma questão cultural. O homem possui técnica e especialização tal que pode promover a sua própria destruição e a do planeta quando idealizamos a evolução como, simplesmente, a luta pela sobrevivência da espécie em que ganha o mais forte.

Kesselring (1992) aponta para a nova perspectiva do pensamento que difere do modelo proposto no século passado. A evolução deixa de ser encarada apenas como progresso, evidenciado pelo lucro e poder, e passa a evidenciar-se como processo de multiplicação, diversificação e especialização das espécies onde a aptidão é uma qualidade coletiva e a adaptação depende das condições dadas e a economia não poderá ser continuamente, considerada um fim em si mesmo, mas deverá submeter-se ao fim da conservação da biosfera. É com o niilismo prognosticado por Nietzsche, segundo Kesselring, que podemos dizer que chegamos ao presente.

#### 2.1.1.2 Natureza em Horkeimer

Horkeimer afirma que a natureza é concebida como um instrumento do homem e objeto de sua exploração sem limite estabelecido pela razão. Sendo assim, o homem se torna, ele mesmo, um instrumento da mesma natureza que ele domina e a sua sobrevivência depende de sua capacidade de adaptação às pressões que a sociedade exerce sobre ele. “Quanto mais artifícios inventamos para dominar a natureza, mais devemos nos submeter a eles se queremos sobreviver” (HORKEIMER, 1992, p. 101).

O autor sugere que o sistema capitalista molda e organiza a população numa coletividade resignada e pronta para servir aos seus interesses. “A completa transformação do mundo em um mundo mais de meios do que de fins é em si mesma a consequência do desenvolvimento histórico da produção” (HORKEIMER, 1992, p. 101).

### 2.1.1.3 Natureza em Pascal Acot

Para Acot as relações entre sociedades humanas e natureza se estabelecem em duas categorias principais: (a) aquela na qual natureza tida como uma entidade da qual o homem está ausente; e (b) aquela em que o homem é considerado como parte integrante da natureza, onde é originário e ser com poder transformador. Estas opções filosóficas determinam formas de pensar e legitimam práticas sociais que podem coexistir. Por isso, torna-se relevante analisar a artificialização dos meios no desenvolvimento das sociedades humanas segundo Acot. Para sobreviver e desenvolver-se, os homens foram obrigados, desde a origem de sua espécie, a produzir seus próprios meios de subsistência, transformando a natureza ou intervindo nela. “[...] o ultimo grau de artificialização do que ainda se chama de “natureza” (por comodidade de linguagem) são as concentrações industriais e urbanas. Nas diversas formas de artificialização [...] veem-se as modificações e, mesmo, o enfraquecimento dos mecanismos “naturais” de equilíbrio dos sistemas ecológicos” (ACOT, 1992, Sn).

### 2.1.1.4 Natureza em Collingwood

Collingwood, em seu livro *Ciência e Filosofia*, descreve três períodos históricos do pensamento europeu que contribuem para a compreensão do conceito de natureza, são eles: a visão grega, a visão renascentista e a visão moderna. Na primeira visão, a grega, a natureza era concebida com destaque para a inteligência da natureza, baseando-se no princípio de que esse mundo possui vida própria e razão. Na visão renascentista, entre os séculos XVI e XVII, a teologia cristã é a marca dominante da época, demonstrando o domínio do homem sobre a natureza e a ideia de manifestação divina de Deus sobre ela e também, mais tarde, sua percepção como máquina. Já na visão moderna, em que o autor descreve como terceiro período do pensamento europeu formado no fim do século XVIII foi claramente influenciada pela filosofia proposta por Hegel que propôs uma concepção da natureza como uma máquina em movimento. “O conceito de evolução, para o autor, dividiu-se em duas

fases, uma biológica e outra cosmológica. A fase biológica foi importante para uma nova concepção geral da natureza, pois a introdução do termo “vida” viria para destruir o velho dualismo cartesiano de matéria e espírito que também foi substituído por outros dualismos de outras ciências, como “matéria e movimento”; matéria e espaço etc” (TRIGUEIROS, Sd.).

Já na ecologia política, a natureza, não é vista apenas como fonte de recursos, mas como prioridade para que o modo de produção seja compatível com sua capacidade de suporte e regeneração. Seu objeto de estudo é a própria atividade econômica (como se satisfaz necessidades a partir da produção, distribuição e consumo de bens). Ela “focaliza a atenção nos modos pelos quais agentes sociais, nos processos econômicos, culturais e político-institucionais disputam e compartilham recursos naturais e em qual contexto ecológico tais relações se estabelecem”. (LOUREIRO, 2011, p. 29).

### **2.1.2 Sobre a dificuldade de se conceber o meio ambiente como objeto de pesquisa**

A expressão meio ambiente sugere certa confusão conceitual e de difícil compreensão. Jollivet e Pavet (2002) sugerem que essa expressão é: (i) relativa a um objeto central; (ii) complexa (complexidade lógica, aleatória e metodológica); (iii) polissêmica; (iv) recente; (v) mutável no tempo e espaço; e (vi) implica numa emergência de fenômenos de difíceis delimitação.

Para melhor compreendermos esse conceito e suas implicações Jollivet e Pavet (2002) sugerem estender o ponto de vista de forma globalizada sobre esse termo. Para os autores, é necessário incluir por um lado o homem, as sociedades humanas e por outro os componentes biológicos e físico-químicos, além de dar especial atenção aos processos que os modificam no espaço e no tempo. Definem meio ambiente como:

[...] o conjunto de meios naturais (*milieux naturels*) ou artificializados da ecosfera onde o homem se instalou e que ele explora, que ele administra, bem como o conjunto de meios não submetidos à ação antrópica e que são necessários à sua sobrevivência. Esses meios são caracterizados:

- Por sua geometria, seus componentes físicos, químicos, biológicos e humanos e pela distribuição espacial desses componentes;
- Pelos processos de transformação, de ação ou de interação envolvendo esses componentes e condicionando sua mudança no espaço e no tempo;

-Por suas múltiplas dependências com relação às ações humanas;

-Por sua importância tendo em vista o desenvolvimento das sociedades humanas. (JOLLIVET e PAVET, 2002, 63).

Uma noção muito próxima da concepção defendida por Jollivet e Pavet (2002), foi esboçada pelos pioneiros do enfoque do ecodesenvolvimento e articula três dimensões distintas do conceito de meio ambiente, a saber: recursos naturais, espaço territorial e qualidade do habitat.

Como argumentam Vieira, Berkes e Seixas (2005, p. 24):

[...] o meio ambiente é pensado simultaneamente enquanto fonte de *recursos naturais* (atuais e potenciais, renováveis e não-renováveis) e receptor de desejos oriundos das atividades humanas; *espaço*, onde se dão as interações entre processos naturais e socioculturais; e *qualidade do habitat*, englobando a infraestrutura física e institucional que condiciona as condições gerais da vida (habitação, trabalho, recreação, auto realização existencial) das populações.

A dimensão dos recursos naturais compreende todos os recursos naturais necessários para a subsistência dos seres humanos e, conseqüentemente, a capacidade de assimilação dos dejetos e rejeitos gerados pelas suas atividades. O espaço territorial é a dimensão em que se localizam os processos *coevolutivos* de adaptação espacial e onde ocorrem as manifestações culturais. Finalmente, a dimensão da qualidade do *hábitat* considera tanto a infraestrutura física e institucional, que podem alterar ou influenciar qualitativamente a vida das populações, quanto a viabilidade ecológica, no longo prazo, de seus sistemas socioculturais e incorporando nesta análise questões mais subjetivas como os diferentes valores, percepções e significações culturais (VIEIRA, 2006; 2007; 2013).

O meio ambiente é, portanto, percebido neste contexto e assumido nesta tese, como um conceito relacional, complexo, interdependente e multifacetário. Nas palavras de Vieira (2007, p. 9), é preciso compreendê-lo como:

Um conjunto de componentes físico-químicos e biológicos, associados a um conjunto de fatores socioculturais, suscetíveis de afetar (direta ou indiretamente, a curto, médio e longo prazos) os seres vivos e a capacidade de adaptação humana no âmbito globalizante da ecosfera.

Adeptos da ideologia economicista, na percepção de Vieira, Berkes e Seixas (2005), percebem o meio ambiente primordialmente enquanto recurso disponível, com valor de mercado e passíveis de afetar a produtividade e a força de trabalho. Dito de outra forma, o fato do recurso natural ser percebido, nesta perspectiva, como mercadoria e a sua degradação passível de afetar apenas as condições de produção e consumo pode dificultar

[...] o reconhecimento de que as interdependências criadas entre processos naturais e socioculturais afetam retroativamente as condições de reprodução da vida social, a busca de satisfação de necessidades básicas (materiais e intangíveis) daquelas populações sistematicamente segregadas dos benefícios do crescimento e, num certo sentido, a preservação da qualidade de vida para todos os segmentos sociais envolvidos. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 24).

Sabemos que o debate envolvendo a problemática ambiental não é novo. Ele tem sido relatado, com formas e nomenclaturas distintas, desde o século XVII, naquela época priorizavam-se as questões sanitárias, a qualidade de vida e as forças da natureza. Mas é partir dos anos 1960 que se renova o debate, incorporando a ele a noção de ambiente como categoria estratégica e central na discussão sobre estilos de vida e estrutura social em um planeta limitado. Essa inovação foi manifesta inicialmente na Europa, sendo preciso considerar, para fins de uma análise mais aprofundada da questão, ser o continente europeu um local de elevado índice de satisfação de necessidades individuais e onde existe supremacia do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Já em países onde os tais índices não eram uma realidade, tal percepção se deu de forma mais dispersa e menos intensa. Gradativamente, estudiosos e parte da sociedade civil desses países passaram a contestar o modelo predominante, baseado no acúmulo de capital e legitimador de um modelo civilizatório industrial urbano que produz compulsivamente excedentes e promove o consumo, bastante impregnado nos países do hemisfério Norte (DUPUY, 1980; LOUREIRO, 2011).

A degradação ambiental e o esgotamento dos recursos são problemas que afetam indistintamente as sociedades (BERKES; FOLKE, 1998). Incorporaram-se lentamente ao debate social e científico iniciado questionando os propósitos do desenvolvimento assumido pela sociedade moderna problemas relacionados ao aumento da poluição, explosão demográfica, limites dos recursos naturais, perda de biodiversidade e

urbanização crescente e excludente. É o processo de *hominização*<sup>5</sup> que coloca em risco os meios de auto regulação da ecosfera<sup>6</sup> (VIEIRA, 2006; 2007).

A grande questão que aflora dessa querela é: Até quando será possível manter a existência humana subordinada a um sistema que mantém e privilegia a alienação, a destruição da natureza e a acumulação de riquezas? Neste sentido, Vieira (2007, p. 12) é categórico ao afirmar que:

A adoção de uma perspectiva planetária no entendimento das causas e alternativas de enfrentamento dos problemas socioambientais suscita o debate sobre procedimentos de integração inter e transdisciplinar do conhecimento. Expressa de outra forma, a problemática do meio ambiente designa não tanto as transformações do meio em si, mas os *feedbacks*<sup>7</sup> dessas transformações sobre a dinâmica de evolução e de adaptação das comunidades humanas nas mais diversas escalas territoriais de organização social (do local ao global-planetário).

As questões referentes à acumulação de capital, aos interesses dos sistemas financeiros, as formas de crescimento econômico das sociedades modernas e aos usos e mecanismos de apropriação dos recursos naturais passaram a influenciar os debates científicos, persuadidos pelos recorrentes processos de degradação socioambiental e pelos perigos iminentes à sobrevivência do ser humano no planeta, agora evidenciados.

Crescimento econômico que, no seu princípio mais antigo, já estava baseado, predominantemente, na devora dos recursos naturais e na utilização abusiva da força física do trabalhador. Na atualidade, este mesmo crescimento, já se encontra centralizado na dependência em

<sup>5</sup> Processo em que a espécie humana concebe estratégias de uso e de apropriação dos recursos naturais de forma negligente e redutora do desenvolvimento à dimensão de um crescimento acumulativo e abusivo do capital econômico em uma sociedade.

<sup>6</sup>Definida como: “um sistema complexo articulando componentes biológicos (biosfera) e Físico-químicos (atmosfera, hidrosfera e geosfera) – capazes de influenciar a manutenção das pré-condições de sobrevivência da espécie humana em relação de Co evolução com outras espécies vivas”. (VIEIRA, 2007, p. 09-10).

<sup>7</sup> Definido por Berkes e Folke (1998) como “Resultado de algum comportamento que reforça [*feedback* positivo] ou modifica [*feedback* negativo] comportamentos subsequentes”.



inovações tecnológicas e seus usos para se manter. Destacam-se nesta questão, os problemas relacionados à poluição, aos usos dos recursos naturais e sua consequente escassez e os limites da urbanização intensificada nos países em desenvolvimento (JOLLIVET e PAVÉ 2000; CAVALCANTI, 2009).

Para Ost (1995, p.395) “a responsabilidade em relação às gerações futuras e a elaboração de um patrimônio natural comum, começam aqui e agora.”. O esforço inicial em reconhecer os limites do crescimento material do planeta, foi empreendido na década de 1960, com destaque para o esforço empreendido pela equipe de Dennis Meadows. A equipe reuniu forças para analisar, a partir da pesquisa sistêmica e modelagem computacional, “as causas de longo prazo e as consequências do crescimento na população mundial e economia material” (MEADOWS et al, 2007, p. IX).

O relatório foi encomendado pelo Clube de Roma<sup>8</sup>, publicado no Brasil em 1973 com o título “Limites do crescimento”, destacou o aspecto interdependente dos impactos destrutivos gerados pela ação antrópica sobre os sistemas socioecológicos que ameaçam as precondições de sobrevivência das espécies no longo prazo. Este alerta caiu como um raio em um “céu de brigadeiro” dos países que ambicionavam atingir o auge do crescimento num momento da história posteriormente conhecido como de “milagre econômico”.

Não que seus autores estivessem, com tal publicação, assumindo um caráter apocalíptico ou condenatório diante das tendências globais por eles apresentadas. Ao contrário, o que eles postulavam era a emergente urgência de mudanças radicais nos modelos de consumo e de produção mundiais através de uma desaceleração dos níveis de crescimento, ao mesmo tempo que faziam um chamamento à ação efetiva com vistas à criação e implantação de medidas de longo prazo necessárias para manter a estabilidade e a sustentabilidade, tanto ecológica como econômica, a fim de evitar um colapso do planeta (MEADOWS et al, 2007; VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005).

Envolta neste contexto, a problemática ambiental passa a mobilizar a atenção pública de forma mais efetiva a partir da década de 1970, ganhando força com o início das mobilizações em torno dos preparativos para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente

<sup>8</sup> Grupo internacional informal composto por executivos estadistas e cientistas, fundado em 1966 pelo industrial italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King, que se reuniu para discutir questões voltadas economia, política e meio ambiente.

Humano, em Estocolmo, no ano de 1972. A principal reflexão desencadeada pelas discussões subjacentes ao evento foi sobre a necessidade de se considerar o caráter complexo e sistêmico do ambiente e, enquanto um novo paradigma, incorporá-lo a percepção da importância das questões implícitas nesta problemática ligadas diretamente a sobrevivência humana no planeta, a saber, a preservação da natureza e seu recursos, a construção de um conhecimento científico alternativo, a perspectiva de que existem riscos ligados às inovações tecnológicas e suas articulações que precisavam ser considerados, tanto pelo mercado global quanto por todos os atores sociais.

É possível afirmar que após a década de 1970, há uma relativa tomada de consciência de que a busca pelas raízes dos problemas ambientais deve se voltar aos estilos de desenvolvimento tecnológico e econômico. Desta perspectiva, a hipótese central de pesquisas envolvendo o binômio meio ambiente e desenvolvimento aponta que “as modalidades de desenvolvimento predominantes nas sociedades de corte liberal ou estadista [...] não estariam favorecendo uma internalização efetiva das várias dimensões do “meio ambiente”<sup>9</sup> no contexto das políticas públicas”. (VIEIRA; WEBER, 2000, p. 18). Nesse sentido, os olhares se voltam aos impactos ecológicos das ações humanas, ou seja, às estratégias usuais de gestão das relações homem-natureza (GODARD, 2000).

A tomada de consciência sobre a degradação ambiental fortaleceu a revolução ambiental fazendo ampliar o debate sobre a legitimidade do modelo hegemônico de desenvolvimento e inspirar, de forma mais nítida, a percepção sobre os impactos socioambientais decorrentes dos avanços tecnológicos.

Neste sentido afirma Vieira (2007, p. 1):

*A revolução ambiental* (Nicholson, 1970) passou a influenciar decisivamente a reflexão sobre o fenômeno do desenvolvimento: por um lado, estimulou a busca de padrões socialmente desejáveis, economicamente viáveis e

<sup>9</sup> O termo *meio ambiente* vem sendo empregado, dentro e fora das comunidades científicas, de forma ambígua sendo percebido como um ponto problemático para o enfrentamento da crise. O conceito de meio ambiente que norteia essa tese está inserido no cerne das pesquisas contemporâneas que o identificam como sistêmico, relacional e pluralista. E, neste sentido, pressupõe a existência de um ponto consistente de análise de um fenômeno, que precisa delimitar as fronteiras do sistema e entender “as modalidades de acoplamento sistema-meio ambiente” (GODARD, 1995 *apud* VIEIRA, 2000).

ecologicamente prudentes de uso dos recursos naturais; por outro, desvelou a urgência de uma interpretação mais lúcida dos nexos que articulam a construção do conhecimento científico, a percepção dos riscos embutidos nas inovações tecnológicas e a instituição de sistemas políticos de corte democrático-participativo.

A revolução ambiental possibilita a *ecologização do pensamento*<sup>10</sup> ampliando nossas mentes, no espaço e no tempo, para elevar nossos pensamentos a um outro patamar de consciência, a consciência planetária, como uma nova visão de mundo. A consciência planetária supera a visão antropocêntrica e expande para o reconhecimento vivemos um organismo vivo, o planeta, e de que somos todos habitantes de uma casa comum, com identidade terrena, terráqueos e construímos nossa história sendo parte e fazendo parte deste mundo (GADOTTI, 2000; SACHS, 2008; VIEIRA, 2007).

Por consequência, para Sachs (2008, p. 48) a “revolução ambiental” trouxe consigo “consequências éticas e epistemológicas de longo alcance”, capazes de influenciar o pensamento sobre o desenvolvimento e o conjunto das ciências de forma geral. Porém, sobre o aumento da consciência geral é prudente levarmos em consideração a advertência feita pela equipe Meadows (2007):

Mas a consciência geral desta difícil situação é desesperadamente limitada. Demandará um longo tempo até a obtenção do apoio político às mudanças de valores individuais e nas políticas públicas, que possibilitem reverter as tendências atuais e trazer de volta a pegada ecológica para aquém da capacidade de suporte de longo prazo do planeta (MEADOWS et al, 2007, p. XIV).

A revolução ambiental possui implicações epistemológicas, éticas e políticas que demandam o dimensionamento dos desafios que delas se originam. O desafio epistemológico consiste em superar a lógica do chamado paradigma científico analítico-reducionista, que falha ao não captar as interdependências entre as partes e o todo integralmente. Vieira, Berkes e Seixas (2005) assumem que a perspectiva transdisciplinar é uma modalidade interativa e comunicativa do ‘fazer’ a pesquisa socioecológica que, necessariamente, deve incorporar práticas da pesquisa-ação num processo de aprendizagem recíproco que envolve os

<sup>10</sup> Termo que Sachs empresta de Edgar Morin. (SACHS, 2008, p. 49).

diversos atores do contexto sociocultural no local onde os problemas estudados afetam a comunidade como um todo.

Desafios políticos consistem na ênfase à promoção de processos participativos, que oportunizem intercâmbios solidários e o empoderamento das comunidades. Na dimensão Ética, recomendam que se busque um novo ponto de vista, que supere os padrões dominantes de racionalidade e o desgaste progressivo da hegemonia de dominação da natureza que promova “um novo princípio civilizador”.

Princípio este que supera os padrões dominantes de racionalidade e o desgaste progressivo da hegemonia de dominação da natureza, norteado pela *ética da comunidade dos seres* (community-of-beings) e alimentado pelos avanços alcançados, sobretudo nos domínios da *ecologia humana sistêmica*, da *ética do desenvolvimento* e da *educação relativa ao meio ambiente*” (VIEIRA, BERKES, SEIXAS 2005, p. 21).

### 2.1.3 Desafios que envolvem a problemática ambiental

As percepções sobre os desafios socioambientais que se manifestam na atualidade têm se tornado cada vez mais frequentes ganhando espaços na mídia, em conversas informais e em grupos religiosos difundindo a noção de que a ação humana tem acirrado a problemática socioambiental que presenciamos.

Para Loureiro (2011) não se pode culpar exclusivamente a ‘essência humana’, ainda que de forma genérica, por tais problemas:

[...] já que o que qualifica a ação predatória não é a ação humana abstratamente, mas modos específicos de relações sociais que determinam formas de uso e apropriação da natureza, pautadas na exploração intensiva do trabalho e dos recursos vitais disponibilizados pela natureza. (LOUREIRO, 2011, p. 25).

As escolhas societárias, de convívio e de sobrevivência por exemplo, podem ser facilmente associadas ao fenômeno de degradação ambiental intensificado pelo uso predatório dos recursos naturais. Essa intensificação potencializa a perda intensiva da biodiversidade, a explosão demográfica, a hiperurbanização, a industrialização poluente, as assimetrias nas relações norte-sul, o desmatamento, entre tantos outros problemas que poderiam aqui ser listados.

Complexos e graves problemas socioambientais que se avolumam em nossas sociedades, de forma cada vez mais devastadora, ampliando os custos socioambientais do crescimento econômico em uma sociedade

com muita disposição para enriquecer e obter vantagens individuais. Sachs (1997, p. 9) é categórico ao afirmar que tal crescimento “é, e será por algum tempo ainda, uma condição necessária, mas não suficiente do desenvolvimento”. Sua conclusão é de que a problemática socioambiental tende a se tornar, por sua vez, muito mais intensa, direcionando-nos para uma crise estrutural, anunciada e sem precedentes.

Essa degradação ambiental, para Leff (2001, p. 17-18), “se manifesta como sintoma de uma crise de civilização” e para o sanar tamanha destruição é preciso buscar um novo conceito capaz de “ecologizar a economia” e eliminar a “contradição entre crescimento e econômico e preservação da natureza”. O grande desafio foi lançado e está contido na necessidade de se incorporar à economia atual novas abordagens capazes de interpretar os sistemas auto-organizadores-complexos, que incluam novas dimensões energéticas e informacionais e novos instrumentos não monetários de avaliação na tentativa de incorporar os aspectos da realidade que os instrumentos tradicionais não dão conta. Essa perspectiva tornar-se-á nitidamente distinta de todas aquelas atreladas à lógica de reprodução do capitalismo global e que se orientam no sentido de enfrentar sintomas isolados da crise socioambiental (VIEIRA, 2007).

É um erro pensar que se pode apenas fazer uma escolha simplória entre um certo tipo de crescimento econômico e um meio ambiente mais ou menos protegido. O centro da questão está, na verdade, em encontrar formas de viver mais sensíveis às inter-relações existentes entre as os humanos e o meio ambiente. O primordial seria reconhecer que apenas com modificações estruturais, que superem o comportamento econômico irresponsável e danoso, é que poderemos oferecer melhores condições de vida para todos no planeta e isso requererá estratégias de planejamento complexas e de longo prazo. Mas essa passagem parece ser extremamente exigente e vai requerer mudanças profundas tanto nos sistemas de regulação econômica, na concepção e quanto na proposição e execução de políticas públicas relacionadas as formas de ocupação do planeta e sua exploração (SACHS, 1997; 2000; 2007).

É, nesse ponto, que se situa a questão da sustentabilidade. Como construir “sustentabilidade”, enquanto ideia de vida digna no presente e no futuro, em uma sociedade onde as relações são desiguais, excludentes e por vezes injustas? Surge daí a grande questão apontada pela ecologia política: como sustentar o padrão de vida de alguns em detrimento das péssimas condições de vida de outros com base no uso abusivo da natureza. Em resumo, a questão é eticamente abominável e insuportável

materialmente, uma vez que a riqueza de poucos acentua, de forma reversa, a pobreza de muitos (DUPUY, 1980; LOUREIRO, 2011).

Não é possível, segundo Acselrad (2000), separar os problemas ambientais das relações sociais que são acentuadas pela forma de distribuição desigual do poder sobre os recursos naturais, políticos, materiais e simbólicos, e vistos como formas simultâneas de opressão responsáveis por injustiças ambientais. No entanto, para ele, o enfrentamento da problemática socioambiental torna possível a obtenção de ganhos de democratização e cidadania que vão muito além dos ganhos de eficiência econômica priorizados por nossa sociedade capitalista. Existe uma estreita ligação entre o exercício da democracia e da cidadania e a capacidade da sociedade de se defender de injustiças ambientais.

A degradação ambiental se evidencia como um fenômeno diretamente ligada à crise da civilização, onde impera a razão tecnológica sobre a organização da natureza. (LEFF, 2001, p. 17)

O documento *Laudato si* – sobre o cuidado da casa comum - assinado pelo papa católico Francisco, em 2015, chamando os cristãos de todo o mundo a assumir seu papel no enfrentamento a crise socioambiental que se acirra e pode servir de exemplo sobre a crescente importância dada ao tema pelo alcance e publicidade que alcançou.

O ambiente humano e o ambiente natural degradam-se em conjunto; e não podemos enfrentar adequadamente a degradação ambiental, se não prestarmos atenção às causas que têm a ver com a degradação humana e social. De facto, a deterioração do meio ambiente e a da sociedade afetam de modo especial os mais frágeis do planeta. (IGREJA CATÓLICA, 2015).

O texto, em linguagem poética e sensível, apresenta a deterioração da sociedade e do meio ambiente como fator que contribui para o agravamento da problemática ambiental vivenciada em todo mundo e convoca a humanidade a um resgate, teórico e prático, de uma ecologia integral uma vez que já não é mais possível ignorar, com desprezo e ironia, as previsões sobre as incertezas que cercam a manutenção da vida humana no planeta.

## 2.1.4 Uma crise socioambiental anunciada: reflexos da degradação ambiental

A possibilidade de um colapso socioambiental e a possibilidade direta do estabelecimento de uma crise planetária não é, propriamente, um alerta recente, como comentado anteriormente. Diversos registros históricos, relatórios científicos e publicações variadas, como por exemplo os bastante conhecidos: “*limites do crescimento*” (MEADOWS et al, 1972), “*Nosso Futuro Comum*” (BRUNDTLAND, 1987), “*Agenda 21 Global*” (RIO 92), “*limites do crescimento: atualizações de 30 anos*” (MEADOWS et al, 2007), e mais recentemente “*Laudato si*” (IGREJA CATÓLICA, 2015), configuram os alertas feitos sobre a multiplicação das degradações ambientais, a acentuação das desigualdades sociais e a crescente exposição dos cidadãos aos danos e riscos socioambientais dos mais diversos. Esses movimentos indicam que se precisa repensar, urgentemente, a legitimidade do modelo econômico replicado como um mantra na maioria dos países pelo mundo.

Isso por si só, já aponta para a necessidade de entendermos e aprofundarmos as discussões, estudos e pesquisas sobre as características, limites e transformações envolvidas por esse modelo de “modernidade”. Existem muitas evidências acumuladas sobre os impactos da ação homem sobre o planeta ao se manter os rumos atuais, como o feito por Cavalcanti (2009) ao assegurar que podemos ter o mesmo destino que a sociedade maia se nos mantivermos nessa direção:

Há pelo menos uma dúzia de problemas ambientais suficientemente sérios para que um cenário de colapsos semelhantes ao dos maias não possa ser descartado. E não adiantará encontrar solução para alguns desses problemas sem que se consiga resolver os outros. Mesmo que se reduza a velocidade do aquecimento global, por exemplo, sem, no entanto, enfrentar a questão da água, esta, sozinha poderá destruir as sociedades contemporâneas. (CAVALCANTI, 2009, p. 157).

Fica evidente que apesar de todo movimento em prol da manutenção da vida humana em um planeta limitado realizado nos últimos cinquenta anos, a sociedade parece ainda não perceber a dimensão exata desta questão e da sua responsabilidade no agravamento deste processo que se reflete, indistintamente, sobre toda a humanidade. Esta crise coloca em xeque, especificamente, a hegemonia de um modelo que fragmenta em várias disciplinas o conhecimento acumulado pela sociedade o que inibe a compreensão dos problemas socioambientais

como complexos e interdependentes e localizados majoritariamente nos aglomerados humanos (BOFF, 2012; ACSELRAD 2001). Porém, a origem desta questão estaria localizada “no predomínio, em escala planetária, de visões-de-mundo e atitudes marcadas pelo viés dualista e antropocêntrico” (VIEIRA, 2007, p. 22) predominante em nossas sociedades.

A atual situação do mundo pode ser compreendida a partir do reconhecimento da multiplicidade de crises existentes, reconhecidamente de caráter sistêmico, global e generalizado. Quatro crises são pontuadas por Lená e Nascimento (2012) como profundamente marcantes na história mundial. A primeira, faz referência ao esgotamento e encarecimento do petróleo enquanto recurso energético e ao seu consumismo exacerbado, chamada de *crise energética*. A segunda, conhecida como *crise climática*, vem na sequência fazendo uma alusão as mudanças no clima e consequente alteração da biodiversidade e privatização dos recursos naturais. A *crise social*, terceira apresentada pelos autores, surge envolta pelos mecanismos capitalistas da produção e crescimento e agravada pela globalização excludente submetida as assimetrias Norte-Sul. E, por fim apresentam a quarta crise, a *crise cultural*, que reconhece a ausência das referências e valores que já se pode observar na maioria dos contextos sociais. O que os autores temem, neste sentido, é a ocorrência de um colapso generalizado do sistema societário e planetário se não existir um enfrentamento rigoroso desse panorama, o que na percepção deles poderá representar o “apagar da consciência humana”.

Essas questões suscitam o reconhecimento de que a etiologia da crise tem sua origem em um sistema econômico hegemônico e em padrões civilizatórios individualistas e excludentes, que mantém seus cidadãos reféns desta sua lógica perversa. Entretanto, apesar do reconhecimento consensual sobre tais problemas e suas possíveis consequências é grande a divergência sobre as modalidades de intervenção que se fazem necessárias (SACHS, 1997; BOFF, 2012).

A redefinição dos estilos de desenvolvimento e de suas organizações socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais e socioambientais, faz parte dos componentes essenciais para o enfrentamento da crise planetária do meio ambiente. Essa reflexão é extremamente importante para que se possa acentuar a necessidade de uma revisão das propostas de enfrentamento da crise de uma forma mais consistente e ética, em contraposição as maneiras que se apresentam na esfera dos governos e dos sistemas econômicos, tendencialmente



propensos a buscar alternativas imediatistas, altamente populares e de baixo custo.

Suas soluções, até o momento, tem se mostrado extremamente fragmentadas, pontuais e pouco efetivas para o real enfrentamento da crise por insistentemente persistirmos “em planejar as nossas intervenções em função de uma racionalidade predatória e de uma ânsia infinita de poder que comanda e orienta a dinâmica das sociedades contemporâneas” (FONTAN e VIEIRA, 2011, p. 19) ao invés de focarmos em adotar diretrizes com caráter mais preventivos e proativos e que estejam aptos a focar integral e simultaneamente as diferentes dimensões que envolvem os processos de modernização (VIEIRA, 2002; 2006; 2007).

O agravamento deste fenômeno vem abrindo novas pistas para a reflexão sobre as dimensões humanas das mudanças ambientais globais e para uma reavaliação em profundidade das nossas estratégias de desenvolvimento. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 13).

Em síntese, se são os estilos atuais de desenvolvimento que acentuam a crise socioambiental que presenciamos se faz necessário, para o seu enfrentamento, criar novas estratégias de ação, tanto no que diz respeito aos cuidados com a natureza, quanto a elaboração de políticas públicas mais consistentes baseadas no pensamento sistêmico-complexo e que possa se sobrepor a simples exploração do crescimento material determinado por um modelo de desenvolvimento consumista e individualista, fazendo-nos questionar as consequências presentes e futuras da escolha por esse modelo hegemônico e que, por sua vez, nos instiguem em favor da busca incessante por mudanças de perspectiva que supere a visão utilitarista nas relações que mantemos com a natureza.

Por sua vez, não podemos falar de enfrentamento de tal crise sem associá-lo, simultaneamente, a extinção das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a diminuição dos efeitos perversos dos desastres ambientais acentuados pela urbanização. Mudanças estruturais e não apenas emergenciais seriam necessárias para garantir o enfrentamento da crise socioambiental instalada em nossa sociedade. Para tanto, são necessárias iniciativas que reavaliem não só o modelo societário, mas, em especial, que revejam as formas de participação de cada cidadão na promoção das mudanças e nas transformações de comportamentos que se pretende ancoradas nos princípios que fundamentam a justiça ambiental

com ênfase no fortalecimento dos sistemas democráticos como condição para a aprendizagem social adaptativa (BUTZKE, 2014).

Uma nova visão de mundo, que inclua o sistêmico e o complexo, contribuirá para uma transformação ideológica sociopolítica inteiramente renovada, marcada por novos conceitos e possibilidades de desenvolvimento e de novos projetos de sociedade. É preciso que reconheçamos a necessidade de buscar um novo posicionamento frente a esta realidade, uma nova forma de planejar o futuro planetário onde predomine uma nova relação dos homens com a natureza.

Uma crise humanitária, societária, civilizatória, planetária parece não ser o mais importante, neste momento, o nome que se dê a esse problema. Pois esse é, sem dúvida, um momento que necessita ser refletido em profundidade, já que se refere diretamente as escolhas que estamos fazemos nos últimos séculos e que precisamos ponderar para criarmos um movimento que capaz de alcançar o pensamento das pessoas para que busquem alternativas capazes de modificar seus próprios rumos e os de um planeta que já está próximo do seu limite (LEFF, 2012; VIEIRA, 2006; 2007; 2009).

## 2.2 O “SUSTENTÁVEL” E A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: INICIANDO A BUSCA POR SOLUÇÕES?

O termo sustentável e sua derivação sustentabilidade estavam, até a década de 1970, diretamente relacionados aos estudos da biologia populacional principalmente voltados ao manejo pesqueiro e florestal. Tais termos foram transferidos, por analogia, para se referenciar processos de desenvolvimento de forma geral. Seu uso mais conhecido e recorrente na atualidade é como complemento à palavra desenvolvimento. “O estudo do desenvolvimento requer uma perspectiva histórica e comparativa” (SACHS, 2002, p. 15).

Sachs (1993) tomou para si a responsabilidade de liderar o processo de conceituação mais precisa do termo sustentabilidade. Teórico do ecodesenvolvimento sugeriu cinco dimensões para dar ênfase a estratégias com objetivo de viabilizar a sua implementação (Quadro 1). Essas premissas foram lançadas como diretrizes a serem seguidas por todo aqueles que, de uma forma ou outra, estivessem envolvidos com o planejamento do desenvolvimento na sociedade. Seu empenho foi no sentido de transformar as premissas apresentadas em *estratégias de*

*transição*,<sup>11</sup> quando da operacionalização desse enfoque. Essas estratégias devem ser estipuladas para cobrir períodos de longo prazo, pautadas numa perspectiva sistêmica, que aceita potenciais mudanças de prioridades ao longo do tempo.

O termo nasce envolto ao contexto de globalização como “a marca de um limite e o sinal” que objetiva (re) orientar o processo civilizatório (LEFF, 2001, p. 09). Este tem sido apresentado de forma contraditória e antagônica, diante da notória fragmentação do conhecimento moderno. Desenvolvimento Sustentável ou sustentabilidade são palavras usadas para exprimir aquele desenvolvimento que se preocupa em atender as necessidades dos indivíduos no tempo presente sem comprometer as condições das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades. Essa satisfação é posta sem definir, em nenhum momento, quais são e como e por quem serão definidas tais necessidades. Tal questão oscila entre a exploração predatória dos recursos com ênfase numa economia perversa e a tentativa de considerar o capital natural, o capital econômico e o capital cultural que estão interligados e evoluem historicamente mediante as relações de poder. Historicamente o termo “desenvolvimento sustentável” foi apresentado no relatório Nosso futuro comum em 1987, sendo referendado e propagado a partir de 1992 com a Rio 92 (CAVALCANTI, 2009, VIEIRA, 2002; 2007).

Cavalcanti (2009, p. 157) alerta que:

É preciso lembrar essa gênese para que se perceba a importância da seguinte pergunta: o que fez com que um restrito conceito da biologia populacional, que permanecia ignorado pela maioria dos mortais até o início da década de 1990, passasse rapidamente a ser usado com tanta desenvoltura para qualificar o desenvolvimento.

<sup>11</sup> A transição a que se refere Sachs está pautado na necessidade de ocorrer mudanças institucionais que contribuam para a efetivação das estratégias propostas e a criação de pacotes de políticas multidimensionais redirecionadas ao progresso tecnológico. Também é importante considerar que essas estratégias precisam promover mudanças nos estilos de vida, nos padrões de consumo e nas funções de produção.

Quadro 1 As cinco dimensões do Ecodesenvolvimento

<b>AS CINCO DIMENSÕES DO ECODESENVOLVIMENTO</b>	
Sustentabilidade social	- Criação de um desenvolvimento pautado numa nova visão de sociedade com maior equidade na distribuição de renda e de bens, de forma a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.
Sustentabilidade econômica	- Alocação e gerenciamento mais eficiente dos recursos e do fluxo de investimentos públicos e privados; - Ultrapassagem das configurações externas negativas resultantes do ônus da dívida e da saída de recursos financeiros do Sul por conta das barreiras protecionistas do Norte; - Avaliação da eficiência econômica em termos macrossociais e não através do critério de rentabilidade empresarial de caráter microeconômico.
Sustentabilidade ecológica	- Intensificação do uso do potencial de recursos dos ecossistemas, com um mínimo de danos aos ecossistemas; - Substituição dos combustíveis fósseis pelos renováveis; - Redução do volume de recursos e de poluição, através da conservação de energia e de recursos e da reciclagem; - Promoção da autolimitação do consumo; - Intensificação da pesquisa para obtenção de tecnologias ecoeficientes; - Definição de normas para uma adequada proteção ambiental.
Sustentabilidade espacial	- Obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas.
Sustentabilidade cultural	- Procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área.

**Fonte:** elaborado com base em Sachs (1993)<sup>12</sup>.

As tentativas de enfrentamento da crise socioecológica que emergiram, a partir da década de 1960, passam a incorporar a complexidade e visão sistêmica como novos preceitos para se definir meio ambiente e desenvolvimento. A sustentabilidade e suas dimensões passam a ser acrescidas, de forma qualitativa, à noção de

<sup>12</sup>

Este quadro foi elaborado em parceria com Luciana Butzke e Mariana Tibes para integrar o texto do artigo final da disciplina: Co-gestão adaptativa para desenvolvimento territorial sustentável (2012/1).

‘desenvolvimento’ com a intenção de re-significá-lo enquanto novo estilo de vida - responsável, prudente e socialmente justo - e que prioriza a manutenção dos recursos naturais e, conseqüentemente, a sobrevivência humana no planeta.

O conceito de sustentabilidade tem uma ligação estreita com a economia e com a ciência reducionista em que a natureza é vista de forma utilitária, afirmam Holling, Berkes e Folke (1998). Este tipo de sustentabilidade serve ao desenvolvimento, à exploração, mas não ao uso sustentável do recurso, se entendemos o uso sustentável incluindo objetivos sociais, ecológicos e econômicos. Esta visão percebe a natureza como mercadoria e desta forma, segue as leis de mercado, leis que não favorecem a conservação. O outro tipo de sustentabilidade busca agrupar os interesses ambientais e sociais e entende que o capital natural, o capital econômico e o capital cultural que estão interligados e evoluem historicamente.

Existem diversos estudos de caso que mostram existir um processo que envolve a exploração dos recursos, crise socioambiental e aprendizado. Nestes estudos, geralmente, o colapso é percebido como uma condição necessária para entender a mudança do sistema. Existe um padrão de adaptação co-evolucionária entre sistema social e natural, em que a adaptação é guiada por crises, aprendizado e reconstrução. Colapsos constituem, às vezes, uma condição necessária para a mudança do sistema.

Aquilo que Holling, Berkes e Folke (1998) chamam de *Co evolução adaptativa* – crise, aprendizado e replanejamento. A sustentabilidade baseada na *Co evolução adaptativa* é um guia para a ciência, para as políticas e ações quando o foco da sustentabilidade está nos processos de desenvolvimento social e econômico, investindo na manutenção e restauração das funções do ecossistema. Isto sintetiza e torna o conhecimento acessível para a compreensão da relação entre o sistema natural e o sistema social. A sustentabilidade não é contraditória, ocorre que as soluções não podem ser dadas por uma ciência fragmentada ou que supõe como constantes e estáveis os fundamentos ecológicos, econômicos e sociais. Estas “soluções” geram mais problemas. A aprendizagem dos sistemas natural e social combinada com os *insights* da gestão adaptativa pode resolver ou minimizar as patologias e promover o aprendizado institucional e aumentar a resiliência dos sistemas natural e social (HOLLING; BERKES; FOLKE, 1998).

Holling (2001) entende a sustentabilidade como a tendência de criar, testar e manter a capacidade adaptativa. Desenvolvimento é o processo de criação, teste e manutenção de oportunidade. A frase que

combina os dois, "desenvolvimento sustentável", assim se refere ao objetivo de promover capacidades adaptativas e criar oportunidades.

*Desenvolver*, segundo o dicionário Aurélio, é sinônimo de envolver, crescer, progredir, aumentar. Já a palavra ‘sustentar’ expressa a manutenção, conservação ou perpetuação da vida. Refletir sobre estes dois temas tem se tornado um exercício complexo e intrigante para mim. Portanto, para Holling (2001), desenvolvimento sustentável não é um paradoxo, mas um termo que descreve uma parceria lógica.

O Desenvolvimento sustentável, segundo Lená (2012) é um conceito contraditório, uma vez que o aumento progressivo da economia provoca irreversíveis processos de degradação ambiental e existe evidente contradição entre crescimento econômico e a conservação da natureza “Assim, se a questão do desenvolvimento sustentável é, de um lado, a dos limites e impactos biofísicos do crescimento material, de outro, também é uma questão de como a sociedade valora as gerações futuras que estão distantes no tempo.” (LENÁ, 2012, p. 359).

A sustentabilidade enquanto processo de desenvolvimento requer o reordenamento dos aglomerados urbanos e o estabelecimento de novas relações funcionais. Nossas cidades, altamente globalizadas, apresentam profundas desigualdades sociais quando expõe alguns de seus cidadãos aos riscos ambientais mais diversos. Sachs (2002) argumenta que a desigualdade é o ‘câncer moderno’ que ameaça a democracia. A população trabalhadora é submetida ao risco de morar em locais inadequados ou insalubres (encostas íngremes, margens de rios, áreas alagadiças ou terrenos contaminados por lixo tóxico) e ainda tem que lutar com as dificuldades impostas pela falta de acesso a recursos ambientais indispensáveis, como água, solo seguro e saneamento adequado (LEFF, 2001).

Para entender o que acontece atualmente é fundamental conhecer o processo de globalização, cada vez mais acelerado pela modernidade. A acentuada crise econômica enfrentada recentemente pelos países desenvolvidos ampliou profundamente a fragmentação do conhecimento e a percepção dos riscos que são potencializados pelas alternativas econômicas.

Para Acselrad (2001, p. 23), é preciso:

[...] pensar um novo modelo de desenvolvimento urbano, baseado nos princípios da democratização dos territórios, no combate à segregação socioespacial, na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos e na superação da desigualdade

social manifesta também nas condições de exposição aos riscos urbanos.

É comum o discurso que alega, em nome da obtenção e acumulação de capital, medidas de segregação espacial, de degradação ambiental e de desarticulação política que enfraquece as populações mais empobrecidas. É preciso, em contraposição a esta corrente, defender a inclusão da noção de *justiça ambiental* e privilegiar a busca da produção, da distribuição e da reprodução dos múltiplos atributos de um ambiente com qualidade para todos (ACSELRAD, 2001; VIEIRA, 2007).

Será necessário:

[...] um novo princípio civilizador, norteado pela *ética da comunidade dos seres* (community-of-beings) e alimentado pelos avanços alcançados, sobretudo nos domínios da *ecologia humana sistêmica*, da *ética do desenvolvimento* e da *educação relativa ao meio ambiente*. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS 2005, p. 21)

É preciso que se busque um novo ponto de vista, que supere os padrões dominantes de racionalidade e o desgaste progressivo da hegemonia de dominação da natureza.

## 2.3 GLOBALIZAÇÃO E PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: COMPLEXIDADES E SOCIEDADE

A sociedade global é uma categoria em formação e as ciências sociais estão concentrando esforços na tentativa de entender essa nova realidade social. Conceitos como economia transnacional, cidades globais e ocidentalização do mundo compõem recentes debates, uma vez que “muitos problemas, desafios, limites da sociedade global são comuns a toda humanidade” (LEONARDI, 2009, p. 200).

Na forma como está estabelecida a sociedade atual são três os setores que influenciam a regulação formal de normas: o Estado, a Sociedade Civil e o Empresariado. Essa influência ocorre de maneira cíclica. O Estado exerce influência sobre a sociedade civil através imposição de leis e regula as empresas por meio de mecanismos de comando e controle. O mercado, por sua vez, busca regular o Estado e a sociedade civil ditando normas de conduta e consumo. Já a sociedade civil exerce sua influência reguladora ao gerar opinião pública, ação consumidora e expectativa eleitoreira.

A expressão “pensar globalmente e agir localmente” ganhou representatividade entre ambientalistas indicando a necessidade de acontecer uma descentralização ambiental e esse aspecto passa a ser considerado como fruto de ações localizadas e de projetos intrinsecamente relacionados aos assentamentos humanos. Então, a questão urbana torna-se um fator importante, que deve ser considerado com atenção, quando falamos de degradação ambiental.

Apesar do crescente movimento de globalização e dos avanços tecnológicos dos centros urbanos um universo de problemas atua em direção contrária: pobreza crescente, violência, ausência de identidade, destruição do patrimônio local e dos valores naturais, poluição, decadência de centros urbanos, fatos evidenciados pela tolerância das municipalidades às ações de degradação ambiental em seus territórios. O planejamento urbano, de modo geral, permanece desassociado da prevenção e os aglomerados humanos se adensam cada vez mais dificultando a ordenação do espaço urbano e a preservação ambiental na maioria das cidades brasileiras. Pode-se afirmar que a resolução dos problemas socioambientais decorrentes do modelo de desenvolvimento está intimamente relacionada a inclusão de novas abordagens e/ou arranjos políticos, institucionais e sociais.

Os progressos econômicos e sociais estimulados pelo desenvolvimento estão associados à globalização e coexistem com situações de pobreza e de exclusão social a partir de um acelerado processo de urbanização em paralelo a crescente ameaça das alterações climáticas, escassez de água e problemas de saúde e segurança alimentar enfrentados pela população mundial.

Appadurai (1990) afirma que a globalização da cultura não é o mesmo que a sua homogeneização, mas a globalização envolve o uso de uma variedade de instrumentos de homogeneização (armamentos, técnicas publicitárias, hegemonias linguagem, estilos de vestuário e similares), que são absorvidos em economias locais, política e cultural. O modelo apresentado por ele, *fluxo cultural global*, estabelece a base para analisar a formulação das condições sob as quais ocorrem os fluxos globais, uma vez que são eles que se estabelecem através e nas disjunções. Sempre existiu na história humana algumas disjunções entre os fluxos de pessoas, maquinários, dinheiro, imagens e ideias, entretanto a velocidade, a escala e o volume de informações e relações atuais são tão intensas que as disjunções são fundamentais para entender a política de cultura global.

A globalização da economia e o surgimento de uma cultura global, proporcionam alterações da realidade social, econômica e política nos Estados-Nação e nas cidades. Ao analisar as cidades globais, tanto no



aspecto político como econômico, é possível a visualização das novas formas de desigualdades que surgem a partir da globalização econômica.

O conceito de *cidade global* está diretamente relacionado aos impactos causados sobre as metrópoles do Primeiro Mundo pelo processo de globalização da economia, desencadeado a partir do final dos anos 70. São as grandes cidades, para autora, que contribuem para a formação de identidades transnacionais e para a formação de espaços de reivindicações, tanto do capital global quanto para setores da população urbana em desvantagem. Essas categorias proporcionam o surgimento de novas formas para a constituição de direitos e de cidadania (SASSEN, 2010).

### **2.3.1 Cidades: componentes complexos dos sistemas socioambientais**

A cidade surge como um local estratégico para reconfigurar a ordem social e sofrem influência direta da dinâmica global que ultrapassa suas fronteiras. Sassen afirma que “existe o desafio de recuperar o lugar no contexto da globalização, das telecomunicações e da proliferação de dinâmicas transnacionais e translocais”. Para a autora ‘recuperar o local’ é um desafio haja vista a multiplicidade de presenças nestas paisagens. É necessário então analisar as cidades globais para podermos visualizar as novas formas de desigualdade que surgem a partir da globalização da economia. (SASSEN, 2010).

Considerar a Globalização em termos de fluxos intensificados de pessoas, bens, dinheiro, informações, imagens, tecnologias, como conceituado por Appadurai, para Featherstone, é “um começo, porém não o suficiente, pois precisamos ainda construir essa imagem incipiente dos fluxos bem como conceituar as estruturas, barreiras e mecanismos de regulação das coisas que se movimentam” (FEATHERSTONE, 2006, p.389).

Kearney (1995, p.548) define globalização como:

[...] processos sociais, econômicos, culturais e demográficos, que têm seu espaço dentro das nações, mas que as transcendem, quando a atenção limitada aos processos locais e unidades de análise que rendam um entendimento incompleto do local. Estamos lidando com a intensificação das relações sociais em todo o mundo que vinculam localidades distantes, de tal maneira que, acontecimentos locais são moldados por eventos acontecidos a milhares de quilômetros de distância e vice-versa.

[...] A partir da globalização, cai a distinção entre centro e periferia.

Essa globalização da economia dá origem a novas formas econômicas e sociais e cria novos modos de conectividade que, na atual fase neoliberal, transforma as estruturas sociais e cria novas desigualdades, novas elites globais (KEARNEY, 1995).

Sassen sugere que se busque ver a cidade como local onde estão ocorrendo os processos globais, a partir da definição de novos conceitos úteis para o entendimento da interseção do global e do local, pois são nestes espaços que as contradições da globalização do capital se manifestam de forma mais evidente (SASSEN, 2010).

Apesar do crescente desenvolvimento econômico e tecnológicos dos centros urbanos um universo de problemas e forças atuam na direção contrária: pobreza crescente, violência, ausência de identidade, destruição do patrimônio local e dos valores naturais, poluição, decadência de centros urbanos, entre muitos outros. “O papel estratégico dos municípios na melhoria das políticas ambientais precisa, no entanto, ser ampliado e consolidado, pois está ainda muito aquém de suas possibilidades e de sua importância” (CAMARGO, 2005, p. 313).

### **2.3.2 A Urbanização e a degradação ambiental**

A questão urbana é um fator importante e deve ser considerado com atenção quando falamos da degradação ambiental. As Cidades enfrentam grandes desafios para se tornarem sustentáveis. “A urbanização se deu como processo de artificialização da natureza. E ao perder nossa relação com a natureza reforçamos as raízes espirituais da destruição do meio ambiente. Deter a destruição da natureza é, antes de tudo, uma questão cultural” (KESSELRING, 1992, p. 35).

Os assentamentos humanos transfigurados em símbolos de modernidade e de progresso conferem à natureza um papel secundário e mercantil (LEFF, 2001). Um processo de urbanização desigual acarreta no comprometimento da estrutura espacial urbana, fato que pode ser notado diante da concentração da pobreza e de exclusão social concentrados em bolsões específicos das cidades.

A falta de alternativas e políticas públicas acaba por determinar a ocupação de áreas de forma ilegal e predatória. Beiras de rios e córregos e encostas de morros, por exemplo, são terrenos sujeitos a intempéries naturais (inundações, assoreamento, erosão enchentes) e em muitos casos áreas de proteção ambiental, acabam sendo negociadas por baixos preços,

estimulados pela falta de fiscalização ou legislações específicas em vigência.

A exclusão social concretiza-se quando se questiona o fornecimento de saneamento básico para as populações que vivem em loteamentos ilegais. Se por um lado o fornecimento de água e de tratamento de dejetos nestas localidades significa legitimar a ocupação desordenada, tornando-se um agravante da questão degradação ambiental, por outro submete a população trabalhadora, já empobrecida, a instalar-se nas regiões de desvalorização imobiliária tornando-os reféns das péssimas condições de higiene e saúde que a falta de infraestrutura ocasiona.

A sustentabilidade do processo de desenvolvimento requer o reordenamento dos aglomerados urbanos e o estabelecimento de novas relações funcionais (LEFF, 2001b). A falta de planejamento é evidenciada pela tolerância, por parte da municipalidade, das ocupações ilegais, pobres e predatórias de áreas de proteção ambiental ou de outras áreas públicas por setores das camadas populares está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, como poderia ser argumentado. A população que ali se instala não compromete apenas os recursos fundamentais a todos os moradores da cidade, caso dos mananciais de água, mas se instala sem contar com qualquer serviço público ou obras de infraestrutura urbana; em muitos casos os problemas de drenagem aumentam o risco de vida e os obstáculos à instalação de rede de água e esgotos tornam inviável ou extremamente cara a urbanização futura.

As formas de ocupação e urbanização dos centros urbanos se aproxima muito do que Hardin (1968) chamou de “tragédia dos comuns”. Hardin procurou demonstrar a possibilidade de escassez dos recursos comuns mediante o livre acesso a eles. Na tragédia anunciada por Hardin a pastagem, compartilhada por todos os pastores da localidade, passa a receber a cada momento mais um animal e o seu proprietário os lucros decorrentes, porém os custos desses excedentes se mantém partilhado por todos os usuários.

Assim se parecem as relações entre as cidades e os recursos comuns. A propriedade privada individual e o sistema econômico baseado no lucro ignoram medidas preventivas e protetivas necessárias à manutenção da qualidade do habitat. Recursos coletivos, como encostas, florestas, rios, matas ciliares são gradativamente negociadas e ocupadas prejudicando sua função natural e provocando desequilíbrios que afetam toda comunidade. Quando uma legislação reguladora é ignorada ou flexibilizada para atender interesses privados o que está em jogo é a

manutenção da vida e também a solidariedade intergeracional. Esse modelo predatório prospecta para a tragédia, demonstrando que temos problemas sérios que devem ser tratados com responsabilidade para superar essa tendência e possibilitar melhores condições igualitárias de vida em todo planeta.

O que se faz necessário, diante desta tão dura realidade, é uma reforma urbana que precisa começar pela reordenação do uso e ocupação do solo e de autonomia cultural e administrativa que proporcione um amplo processo participativo, permitindo as sociedades influir nos rumos de crescimento e fiscalizar a aplicação dos seus recursos. Para que ocorra uma reversão da crise ambiental instalada nos centros urbanos precisamos de iniciativas que reavaliem o modelo de cidade e ocupação do solo e também reveja a forma de participação de cada cidadão na promoção de mudanças e na transformação de comportamentos. Serão necessárias iniciativas preventivas e proativas para superar os obstáculos impostos pela crise. Essas iniciativas deverão ser adaptadas a cada contexto socioecológico e consideradas em suas diversas dimensões (social, cultural, política, ambiental).

### 3 ATUALIZANDO O ENFOQUE DE ECODESENVOLVIMENTO: AS POSSIBILIDADES DA CO-GESTÃO ADAPTATIVA E DA GOVERNANÇA

As questões referentes à acumulação de capital e interesses dos sistemas financeiros, aos usos dos territórios e as formas de apropriação da natureza passam a influenciar os debates científicos instigados pelos recorrentes processos de degradação socioambiental e pelos perigos iminentes à sobrevivência do ser humano no planeta. A questão ambiental, assim como conhecemos hoje, data dos anos 1960 e incorpora nos debates o fator do crescimento das sociedades questão que fez ampliar o aumento dos problemas relacionados à poluição, aos limites dos recursos naturais e da urbanização. Porém esse debate não é novo uma vez que já acontecia, com formas e nomenclaturas distintas, desde o século XVII. Nesta época destacavam-se as questões sanitárias, qualidade de vida e forças da natureza (JOLLIVET e PAVÉ 2000).

Foi na busca de formas de enfrentamento da crise socioambiental planetária que cientistas passaram a buscar uma redefinição dos estilos de desenvolvimento para os hemisférios Norte e Sul e das formas de organização que estão a eles associadas. Crise de paradigmas representado pelo colapso do socialismo real, pelo enfraquecimento do Estado do bem-estar (*welfare state*) e pelo não cumprimento das promessas da contrarrevolução neoliberal (SACHS, 2000; VIEIRA, 1998).

O esgotamento dos recursos naturais e o excesso de produção de bens materiais foram questões amplamente discutidas por especialistas (*experts*) desde os primeiros anos da década de 1960. Entretanto, o esforço auferido por eles não foi suficiente para colocar em evidência tais temas na tentativa de se fazer sobrepor às expectativas dos mercados financeiros em aumentar o potencial de consumo pela população em geral e o ganho de capital pelos investidores do mercado financeiro. Neste sentido, Sachs (2009, p. 15) afirma que a crise vivenciada no ano de 2008 “foi para o mito liberal o que a queda do muro de Berlim representou para o socialismo real. Estamos sentados em cima de paradigmas falidos, o que nos condena a inventar soluções inovadoras”.

O conceito de ecodesenvolvimento surge envolto nesta atmosfera e nas discussões sobre o crescimento econômico dos países e os limites dos recursos do planeta enfatizados pelas reuniões preparatórias para a Conferência de Estocolmo. Ecodesenvolvimento é, para seus idealizadores, uma nova teoria, um novo paradigma científico, que tem

por objetivo primeiro reformular a maneira de se pensar o desenvolvimento. Nele os fatores social, cultural, ambiental e histórico das sociedades precisa ser incorporado aos debates sobre crescimento econômico e industrial e os seus limites. Procura restabelecer a harmonia entre o desejo de desenvolvimento das sociedades e a manutenção da qualidade do meio ambiente que vem sendo perdido no processo de evolução e industrialização da sociedade moderna.

São as noções sistêmicas: endogeneidade, descentralização, *self realiance*, autonomia local e sistemas produtivos locais integrados que fundamentam o ecodesenvolvimento.

No contexto econômico, Vieira (2007) afirma que políticas de ecodesenvolvimento podem potencializar a harmonização entre as práticas de modernização e a conservação do patrimônio natural e cultural:

No nível macroeconômico, as políticas de ecodesenvolvimento, podem ser abordadas como uma tentativa de se restabelecer a harmonia perdida entre as práticas de modernização e a conservação do patrimônio natural e cultural no longo prazo, a partir da qual o Estado se torna responsável pela implantação de um conjunto coerente de medidas capazes de orientar e articular as iniciativas que emergem no nível local e que sustentam um padrão aceitável de endogeneidade. (VIEIRA, 2007, p. 43).

O conceito de ecodesenvolvimento estimula um processo de crescimento aberto à reflexão e novas experimentações com modalidades que valorizem tanto o potencial dos recursos naturais como o capital humano existente nos contextos territoriais minimizando custos e promovendo autonomia e empoderamento das populações. (VIEIRA, 2007).

### 3.1 ORIGENS DO ENFOQUE DO ECODESENVOLVIMENTO

A primeira menção ao termo ecodesenvolvimento foi feita na conferência das nações unidas sobre meio ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo. Esta conferência aconteceu como um desafio aos cientistas sociais da época que entendiam que deveria haver uma articulação entre o social, o meio ambiente e o sistema econômico. A partir de então a problemática ambiental entrou na pauta das discussões da comunidade internacional.

O conceito foi retomado e ampliado por Ignacy Sachs, ainda na década de 1970, em um estudo que foi realizado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. Para consolidar a ideia do ecodesenvolvimento, sem que este corresse o risco de ser tratado como gestão meramente conceitual de meio ambiente, os pensadores do ecodesenvolvimento articularam, logo a seguir de Estocolmo, o colóquio de Cocoyoc, no México. Este colóquio foi presidido por Barbara Ward, em 1974. E seu objetivo era focar o debate em torno das questões relacionadas ao uso dos recursos naturais e a divisão dos seus resultados. Como resultado deste colóquio uma declaração foi articulada e posteriormente anunciada pela imprensa mundial de que o ecodesenvolvimento vinha para acabar com o subdesenvolvimento, bem como com o superdesenvolvimento.

O discurso acerca do ecodesenvolvimento foi bem recebido por estudiosos e técnicos envolvidos com o enfrentamento da problemática ambiental e foi bastante utilizado na década de 1970. Porém, sua abordagem foi considerada muito crítica e radical entre os políticos e na década seguinte, o conceito foi gradativamente abandonado devido a oposição de grupos políticos de grandes potências mundiais. A notícia provocou a reação do estadista Henry Kissinger, que através da ameaça de cortes financeiros direcionados por seu país as Nações Unidas declarou que a função do PNUMA era a preocupação com a despoluição e defendeu que o termo mais apropriado a ser adotado seria o desenvolvimento durável ao invés de ecodesenvolvimento. (SACHS, 2007; SACHS 2009)

A insurgência da ideologia do *ajuste neoliberal*, nos anos 1980, contribuiu para esse abandono por enfatizar princípios de eficiência econômica e de competitividade generalizada na formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento. Em tempos de movimento intelectual bastante dinâmico, no final da década de 1980, ganha força e destaque na mídia o enfoque da sustentabilidade, enfatizando as políticas públicas de desenvolvimento. Por consequência, o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser evidenciado, assumindo um viés preservacionista dos meios naturais. O termo gera, desde então, interpretações controversas do cálculo das externalidades socioambientais e dos instrumentos de política econômica (TONNEAU, 2006; VIEIRA, 2009; SACHS, 1993).

Em 1987, o relatório de Brundtland lançou um novo conceito para definir o desenvolvimento em que, segundo seus propositores, o meio ambiente e o desenvolvimento deveriam ser apresentados de forma unificada. Neste sentido, é possível afirmar que é a partir deste relatório

que o pensamento socioecológico representado no conceito de desenvolvimento sustentável apresentado podem ser considerados, simultaneamente, a partir de dois prismas distintos. Por um lado, passou a integrar e evidenciar a necessidade de refletir sobre o enfrentamento da crise socioambiental que se anunciava entre e na comunidade científica e política internacional e por outro, como acentuam Lená e Nascimento, atingiu “um grau mais elevado ainda de banalização através da difusão do oxímoro ‘desenvolvimento sustentável’, retomando por todas as agências internacionais, os governos e as empresas, inclusive as mais predatórias” (LENÁ E NASCIMENTO, 2012, p. 27).

Entretanto, é somente em 1992, com a Conferência do Rio de Janeiro, é que as discussões sobre os caminhos do desenvolvimento das Nações foram oficialmente retomadas. Maurício Strong esteve na função de secretário geral desta conferência. Neste evento reuniram-se mais de 170 líderes mundiais com o propósito de retomar os temas propostos na conferência de Estocolmo<sup>13</sup> em busca de mais ações mundiais em direção a um desenvolvimento que se tornasse “respeitoso” ao meio ambiente.

A Cúpula da Terra ou Rio 92, como foi chamada a conferência, corroborou o novo termo, em substituição ao ecodesenvolvimento, neste espaço o termo “desenvolvimento sustentável”, se consolidou e ganhou adeptos, passando a ser usado e assimilado nos discursos e projetos oficiais. A terminologia recém ratificada, na visão de Sachs (2009), serviu apenas para mascarar as ideologias implícitas de manutenção dos interesses do modelo hegemônico pelos países desenvolvidos.

### **3.1.1 O planejamento e a gestão de recursos comuns no enfoque Ecodesenvolvimento**

Ecodesenvolvimento pressupõe um novo estilo de desenvolvimento que supere a lógica hegemônica do capital. Ao mesmo tempo, se apresenta como um novo enfoque de planejamento e gestão dos recursos comuns. Enfoque esse baseado no princípio participativo voltado para o fortalecimento do planejamento. Participação que deve acontecer em todos os estágios do planejamento com amplo envolvimento das

<sup>13</sup> O posicionamento brasileiro era contrário à preocupação e aos controles ambientais propostos pela conferência por ter receio de uma possível restrição internacional quanto ao processo de industrialização proposto pelos governantes do país entre os anos 1930 e 1940, e afirmado pelos líderes do regime militar como “milagre econômico brasileiro” (Lopes, 2006).



comunidades que devem agir em oposição a manipulação casuística de recursos humanos tão comuns nos processos de implantação de programas de desenvolvimento e impostos à população de forma muitas vezes autoritária. A participação, no ecodesenvolvimento, é pressuposto decisivo para o fortalecimento de sistemas comunitários de gestão de recursos comuns.

Em seus pressupostos éticos defende-se a interdependência entre o atendimento das necessidades fundamentais dos seres humanos, a promoção da *self-reliance* das populações envolvidas e o fortalecimento da prudência ecológica. O termo *self-reliance* possui tradução difícil, segundo Sachs (2007), por que não é um sinônimo simplificador de autarquia ou autossuficiência.

Já Vieira (2006) afirma que este termo não deve ser entendido ingenuamente como sinônimo de autossuficiência ou autoconfiança. Antes sua interpretação deve priorizar a noção de ser em si uma opção consciente por uma estratégia de regeneração do tecido cultural em contraposição à síndrome da dominação-dependência. Na verdade, ele designa a opção por estratégia de regeneração do tecido cultural que se contrapõe à *síndrome da dominação dependente*. Significa a própria capacidade das populações em identificar seus problemas e adquirir a capacidade de propor soluções de forma soberana, criando assim, privilegiadamente, novos padrões de relacionamento. Esse critério aponta para o fortalecimento da vontade política de explorar com mais acuidade toda a diversidade de alternativas civilizatórias, mesmo diante das pressões impostas pela globalização cultural com forte cunho materialista-consumista.

O planejamento e a gestão de estratégias de desenvolvimento, neste enfoque, possuem como característica a tomada de decisão de longo prazo com visão prospectiva de criação de cenários futuros desejados. Os cenários e diagnósticos propostos devem “levar em conta a gestão da tecnologia, o abastecimento de matérias-primas, a gestão de recursos naturais de uso comum, o suprimento energético, e a organização territorial das atividades produtivas” (VIEIRA, 2006, p. 14):

O conceito de ecodesenvolvimento designava ao mesmo tempo um novo estilo de desenvolvimento e um novo enfoque (participativo) de planejamento e gestão norteado por um conjunto interdependente de postulados éticos a saber: atendimento de necessidades humanas fundamentais (materiais e intangíveis) promoção da autoconfiança (self-

reliance) das populações envolvidas e cultivo da prudência ecológica” (SACHS, 2007, p. 12).

Em resumo, a definição de ecodesenvolvimento utilizada como base para este trabalho foi desenvolvida por Vieira (2011, p. 14) que o entende como:

Uma abordagem de planejamento e gestão de estratégias alternativas de desenvolvimento inspiradas na busca de harmonização das dimensões social, econômica e ecológica. Distinguimos esta abordagem da interpretação dominante do conceito de desenvolvimento sustentável, que subordina a ecologia à economia e tende a colocar em segundo plano o imperativo de priorizar o atendimento das necessidades básicas das coletividades locais.

As políticas de ecodesenvolvimento caracterizaram-se como tentativa de restabelecer a harmonia perdida entre o binômio ambiente & desenvolvimento além de tentar possibilitar mudanças comportamentais mais harmonizada com uma visão sistêmica do mundo. Essa discussão fez surgir um novo campo de pesquisa inter e transdisciplinar na comunidade acadêmica. Sua diretriz é preventiva-adaptativa, alimentada pela pesquisa de sistemas complexos. Para tanto, o que se deve estimular é o cultivo de uma outra perspectiva, mais sensível a diversidades dos contextos socioecológicos que envolvem as sociedades. O que Sachs recomenda é que se faça uma busca de soluções inerentes aos problemas e necessidades específicas em cada região-laboratório para fins do estabelecimento do planejamento (SACHS, 2007).

O ecodesenvolvimento requer o planejamento local e participativo e também o reconhecimento dos direitos legítimos aos recursos e identificação das necessidades singulares de cada comunidade. Esse olhar permitirá a interação saudável entre o conhecimento tradicional e o conhecimento científico. O êxito estará no estabelecimento uma gestão negociada e contratual dos recursos que considere a participação ativa dos *stakeholders* locais, condição essencial para garantir que a população receba parte dos benefícios do aproveitamento dos saberes populares e dos recursos genéticos por eles coletados. Requer, como aspecto suplementar e não negociável, a busca de instrumentos alternativos de regulação capazes de favorecer uma interação eficaz entre a comunidade científica e a esfera do planejamento local e territorial, baseada nos princípios da pesquisa-ação de corte sistêmico ou do enfoque de gestão de recursos naturais de uso comum.

É premente a necessidade de incorporar a participação descentralizada e a corresponsabilidade aos processos de tomada de decisão na esfera local na busca por alternativas de enfrentamento da problemática ambiental. Essa participação pressupõe uma ação em rede e integrada que conceda poder compartilhado aos atores envolvidos e aos tomadores de decisão. A questão ambiental perpassa outros campos do cotidiano social, portanto é preciso existir articulação entre a política ambiental e outras políticas públicas (JACOBI, 2005).

A promoção da participação pressupõe a criação de mecanismos que estimulem a proteção dos bens comuns e facilitem o acesso a aprendizagem e a aquisição de competências ao longo da vida assegurado ao cidadão um lugar de maior responsabilidade no planejamento e na tomada de decisão local. É importante reconhecer a ideia de patrimônio que está embutida na gestão dos recursos naturais comuns. Onde o termo necessita ser entendido enquanto um conceito relacional, que possibilita a reflexão sobre mudanças de percepção que lançam sobre o planejamento e a gestão uma ideia de natureza-projeto, que necessita de tratamento diferenciado. A primazia aqui é a percepção da diversidade de opções possíveis em cada contexto socioecológico, assumindo-se prioritariamente a mediação equilibrada dos interesses em jogo.

Por fim, no campo científico, este enfoque procura privilegiar necessariamente ações transdisciplinares que deem ênfase a pesquisa-ação de corte sistêmico e que integre conhecimento científico e saber local nas diferentes esferas do planejamento territorial. Sua função principal é dotar os cidadãos para o enfrentamento da crise socioambiental e dos riscos advindos do ‘mau desenvolvimento’ (SACHS, 1974; VIEIRA, 2011). Para seus defensores, o sucesso da proposta está condicionado a necessidade de acontecer uma reforma profunda da educação atual e para tanto sugere que se conceitue de forma clara o que se pretende com a educação para o codesenvolvimento.

### **3.1.2 A problemática ambiental e a gestão dos recursos comuns: um olhar a partir da Tragédia dos Commons**

Tamanha é a complexidade que se incorpora ao uso dos recursos comuns que a sociedade se viu forçada a buscar o estabelecimento de diferentes formas de regulação sobre os usos dos recursos naturais e os acordos societários no decorrer dos séculos utilizando-se principalmente de normas formais para esse fim. Esta regulação tem por objetivo primário minimizar os conflitos e estabelecer direitos e deveres de forma mais ampla para aqueles que compõem essa coletividade. Podem variar

no tempo e no espaço e, dependendo do momento histórico, variar também em relação ao comportamento social, uma vez que o que se considera negativo hoje pode não ter sido entendido assim em outro tempo e circunstância.

Quando falamos das relações entre indivíduo e ambiente natural e do estabelecimento de regras de uso dos recursos é a parábola descrita por Hardin (1968) que melhor ilustra esta questão. O artigo “*The Tragedy of the Commons*” foi publicado em 1968, época em que se iniciavam os alertas e debates sobre os riscos relacionados ao crescimento econômico acelerado e o aumento demográfico desordenado incidindo diretamente na capacidade de manutenção e limitações dos sistemas naturais. A parábola ficou conhecida como a “Tragédia dos comuns” e descreve a forte pressão exercida no momento em que os indivíduos tentam obter maior proveito ou ganho pessoal sobre os recursos compartilhados, os recursos comuns (*commons*).

São considerados recursos naturais de uso compartilhado os recursos naturais que apresentam as seguintes características: (i) o problema da exclusão - onde o controle do acesso de usuários é sempre problemático; e (ii) o problema da subtração ou rivalidade de uso - onde um usuário pode subtrair aquilo que pertence aos demais. São considerados recursos comuns peixes, animais selvagens, florestas, áreas de pastagens comunitárias, sistemas de irrigação, águas subterrâneas. Esses recursos tendem a ser susceptíveis ao esgotamento e à degradação.

Existem quatro regimes ideais de apropriação de recursos de uso comum, são eles: privada, comunal estatal e livre acesso. Berkes (2005) afirma que na prática o controle dos recursos acontece mediante a combinação variada desses regimes. O autor resume os regimes de apropriação de recursos comuns, balizado sua observação em Ostrom (1990), Bromley (1992), e Fenny et al. (1990), da seguinte forma: a (i) *propriedade privada* refere-se ao direito, que um único indivíduo ou corporação, tem de excluir outros usuários e criar regulamentos de uso do recurso; já a (ii) *propriedade estatal*, tem a prerrogativa exclusiva de controle de acesso e de regulamentação de uso atribuída ao governo; na (iii) *propriedade comunal*, ou comunitária, o controle e a regulamentação dos recursos é exercido por uma comunidade definida de usuários, possibilitando a exclusão de outros usuários; e por fim, o (iv) *livre acesso* apresenta a ausência de direitos definidos e o acesso é livre a todos (BERKES, 2005).

Os três primeiros regimes podem, em geral, condicionar a utilização sustentável dos recursos enquanto o regime de livre acesso é incompatível com a sustentabilidade, nesta perspectiva. Por sua vez, os

recursos comuns são, por natureza, não exclusivos e inadequados a apropriação privada, tornando-se assim uma categoria de difícil gestão nos moldes da economia convencional e que requer um debate político que leve em conta a diversidade de recursos e os problemas de exclusão e de uso compartilhado que deve transpor as barreiras disciplinares (BERKES, 2005).

Para Hardin, ao existir liberdade individual no uso de recursos comuns pode levar a ruína todos os usuários. Sua afirmação foi, por um longo período, assumida como regra geral no meio acadêmico, até que trabalhos posteriores a ‘tragédia dos comuns’ passaram contestar e apontar fragilidades à hipótese defendida por Hardin. Os novos estudos procuraram demonstra “que a natureza coletiva da propriedade não implica necessariamente a condição de livre acesso”. O que se contestava, neste sentido, era o aparente equívoco postulado por Hardin entre as noções de apropriação comunal e de livre acesso (VIEIRA, BERKES e SEIXAS, 2005, p. 29-30).

O processo de utilização dos recursos comuns com livre acesso dos usuários leva à degradação de recursos naturais como uma consequência inevitável, na visão mais fatalista assumida por Hardin. Aqui o problema ambiental é resultante de dois fatores derivados da atividade humana: Crescimento da população que provoca o aumento do consumo de recursos e a forma que os seres humanos fazem a extração dos mesmos recursos. Sem o estabelecimento de regras para o uso dos recursos comuns ocorre o seu enfraquecimento gradativo provocando, o que Hardin denominou de tragédia, a ser sentida por todos os membros da comunidade.

A “tragédia dos comuns” elaborada por Hardin, ainda na opinião de Berkes (2005) parece não caracterizar muito bem o que realmente acontece na maioria dos casos de apropriação de recursos comuns por não levar em consideração a existência de instituições e de *feedbacks* em sua análise. Para apontar uma visão diferente faz referência a uma outra metáfora, a da “brigada de bombeiros”. A diferença entre as duas visões está na existência de circuitos estabilizadores de feedback capazes de conectar o sistema social e o sistema natural.

Para que o uso de um dado recurso comum seja considerado sustentável, deveria haver um *feedback* informando a instituição de gestão sobre o estado do recurso; da mesma forma, seria necessário dispor de um *feedback* entre o regime de

gestão e o usuário do recurso (BERKES, 2005, p. 53).

Cabe aqui destacar a importância atribuída por Berkes (2005) para as instituições na mediação das relações entre sociedade e ambiente. Instituições são vistas “como elementos mediadores que governam as relações entre uma sociedade e os recursos naturais dos quais ela depende”. Para Berkes tanto o êxito como o fracasso dos regimes de apropriação dependem do funcionamento adequado dessas instituições. Mas, em muitos casos essas mesmas “instituições falham na medida em que respondem lentamente aos sinais emitidos pelos recursos” (BERKES, 2005, p. 52 e 65).

Por outro lado, existem outras perspectivas que se apresentam como viáveis e que se contrapõem ao fatalismo de Hardin. Uma delas é a co-gestão adaptativa dos recursos. Ostrom (2010) avalia que situações caracterizadas por atitudes em que os indivíduos tomam decisões independentes e anônimas, em prol do seu próprio benefício, tendem ao esgotamento de recursos, característica de regimes de livre acesso e apropriação privada. Para a autora a simples interação entre os usuários de um dado recurso pode permitir o alcance de melhores resultados, uma vez que diante dessas interações os sujeitos passam a estabelecer normas e regimentos sobre o uso de recursos comuns.

O sucesso deste modelo de gestão depende, segundo a autora, de uma governança eficaz, administrada por pequenos grupos de utilizadores dos recursos que interagem segundo regras comuns, respeitadas e aceitas pelo grupo. Essa perspectiva tem na teoria de governança seu alicerce e não ignora a possibilidade do acontecimento eventual de tragédias, porém investe numa auto-organização comunitária para gerir determinado recurso. O maior desafio da proposta de Ostrom é a gestão de recursos em grande escala como por exemplo a gestão de bacias hidrográficas, onde de forma geral, o recurso comum – água – é utilizada por inúmeras comunidades em diferentes escalas (OSTROM, 1999; 2007).

É importante refletir sobre o conceito de regulação nas questões que envolvem o enfrentamento da problemática ambiental pois essa ação demanda muito mais do que a imposição de práticas e de instrumentos de comando e controle. Esses instrumentos induzem basicamente a criação de leis e tecnologias direcionadas ao tratamento de resíduos poluentes ao invés de priorizar o fomento e a produção das chamadas “tecnologias limpas”. E não se pode esperar obediência cega a uma série de leis e a aceitação imediata de novas tecnologias sem antes promover mudanças, tanto estruturais e quanto de conduta, nos indivíduos que compõem o tecido socioeconômico para que tais mudanças impliquem diretamente na

internalização de novos valores éticos e de outros conhecimentos que os levem a um relacionamento mais equilibrado diante dos recursos naturais (ROMEIRO et. al 1997).

### **3.1.2.1 As variáveis exógenas e endógenas na dinâmica da co-gestão adaptativa**

Plummer (2009) analisou pontos em comum entre modelos de co-gestão adaptativa, a partir de uma revisão de literatura sobre o tema, como uma oportunidade de criar uma estratégia de governança original. Seu principal objeto é a dinâmica resultante dos processos de co-gestão adaptativa e as variáveis que os influenciam. Tais variáveis são classificadas pelo autor em duas categorias: exógenas e endógenas, e apresentadas em quadros analíticos como base para futuras pesquisas. Em síntese a co-gestão adaptativa é dinâmica, envolvendo várias fases e múltiplas escalas de interação.

Existem, para Plummer (2009) semelhanças importantes entre os modelos por ele estudados com destaque para o fato de: (i) os modelos relativos a co-gestão adaptativa sugerem que os processos consistem, relativamente, em um número pequeno de fases distintas; (ii) todos os modelos demonstram que a co-gestão adaptativa é um processo dinâmico, com mudanças contínuas que ocorrem em diferentes fases; e (iii) os modelos representam co-gestão adaptativa como processo que ocorre em todos os níveis e em múltiplas escalas.

As variáveis exógenas, definidas por Plummer (Quadro 2), são aquelas originadas fora da rede de atores que constituem o processo e não são controladas pelos mesmos. Possuem influência sobre a co-gestão adaptativa e contribuem para a transformação seja por circunstâncias reais ou percebidas pelos autores envolvidos. Essas variáveis referem-se ao potencial de mudança em relação às circunstâncias insustentáveis existentes.

Quadro 2 Quadro analítico das variáveis exógenas que influenciam o processo de co-gestão adaptativa

Variáveis exógenas	Referências chave
Mudanças ecossistêmicas e alterações nos recursos que levam a crises. As crises podem ser reais ou importantes para os atores envolvidos	Pinkerton 1989, Selin e Chavez 1995, Olsson <i>et al.</i> 2004B, McConney <i>et al.</i> 2007, Armitage <i>et al.</i> 2009
Mandatos legais, prescrições políticas, suporte [ou redução] de recursos pelo governo	Pinkerton 1989, Plummer e FitzGibbon 2004a, Olsson <i>et al.</i> 2004B, Berkes 2007, Fresque 2008, Armitage <i>et al.</i> 2009
Contexto social e político no qual a co-gestão adaptativa se insere. As variáveis que emergem daí, incluem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura</li> <li>- Sistemas de conhecimento</li> <li>- Poder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berkes e Folke 1998, Folke <i>et al.</i> 2003, Kristofferson e Berkes 2005, Natcher <i>et al.</i> 2005, Berkes 2009</li> <li>- Olsson <i>et al.</i> 2004B, Kristofferson e Berkes 2005, Armitage 2007, Berkes 2009</li> <li>- Armitage 2007, Doubleday 2007, Nadasdy 2003, 2007, Fennel <i>et al.</i> 2008, Armitage <i>et al.</i> 2009.</li> </ul>
“Meso escala” e direcionamentos econômicos que impulsionam outras variáveis exógenas e endógenas. Exemplos incluem: população, comércio internacional e globalização	Folke <i>et al.</i> 2003, Armitage e Johnson 2006, Armitage 2008.

**Fonte:** Plummer (2009).

As variáveis endógenas (Quadro 3) são aquelas que se originam dentro da rede e dizem respeito aos atores envolvidos nos processos (redes sociais, indivíduos e organizações). Tem relação direta com a capacidade dos atores de influenciar a resiliência, ou seja, sua capacidade de adaptação.

A preocupação de Plummer (2009) foi de ampliar a compreensão sobre como a co-gestão adaptativa se torna possível e qual a influência das variáveis exógenas e endógenas sobre o processo. Seu esforço foi feito em busca de compreender como as múltiplas variáveis combinam-se, como se precipitam as mudanças entre as fases e de decifrar o relacionamento entre as variáveis e as escalas. A síntese realizada por Plummer não resultou em um modelo único de co-gestão adaptativa, porém seu estudo permitiu, a partir dos quadros analíticos, aumentar a compreensão sobre co-gestão adaptativa apesar da análise feita ainda estar baseada em modelos iniciais e com relativa escassez de literatura publicada.



### Quadro 3 - Variáveis endógenas identificadas por Plummer

Propriedades das redes						
Newman e Dale 2005, Bodin et al. 2006, Janssen et al. 2006, Sorensen e Torfing 2007, Bodin e Crona 2009						
Conectividade - Densidade - Reachability - Betweeness	Centralidade - Distribuição de ligações e nós	Importância estrutural - Conexões (bridging) - Entrosamento				
Vantagens empregadas por Agências, Organizações e indivíduos						
Plummer e Armitage 2007 <sup>a</sup>						
Capital humano - Habilidades - Conhecimento - Saúde	Capital Social - Redes - Relações de confiança e reciprocidade	Capital natural - Estoques -Serviços ecológicos	Capital físico - Infraestrutura - Bens	Capital financeiro - Dinheiro - Gado -Movimentos de dinheiro		
Atributos de organizações e indivíduos						
Westley 2002, Folke et al. 2005, Crona e Bodin 2006, Fabricius et al. 2007, Olsson et al. 2007, Armitage et al. 2009, Berkes 2009						
Liderança - Visão -Habilidade de exercer influência - Autoridade	Emoções - Percepções - Valores/atitude	Capacidade - Aptidão para aprender - Aptidão para mudar -Disposição para experimentar	Experiência - História	Habilidades interpessoais - Comunicação - Abertura - Habilidades sociais -Resolução de conflitos		
Funções-chave dos indivíduos						
Folke et al. 2003, Folke et al. 2005, Berkes 2009						
Conhecedores - Conservação da memória	Interpretadores -Tornar acessível o conhecimento e a informação	Atuação em rede - Conectar atores -Facilitar interações	Liderança -Moldar mudanças - Personificar bem as funções	Visionários e inovadores -Iniciar e inspirar mudanças -Disposição para experimentar	Empresários - Implementar inovações	Seguidores - Disposição para participar -Reforçar valores

**Fonte:** Plummer (2009).

### 3.1.3 A esfera da governança imbricada na co-gestão adaptativa.

A gestão de recursos comuns baseia-se em elementos como: mecanismos de negociação, resolução de conflitos, aprendizagem social, busca de consensos e ação coletiva. O ponto principal é superação de obstáculos que impedem ou dificultam a ação coletiva uma vez que comportamentos não cooperativos tornam inviáveis a obtenção do bem coletivo. Ação coletiva que enfrenta problemas quando os indivíduos não cooperam entre si e expõe-se à falta de coordenação e de compromissos mútuos. As incertezas ecológicas e sociais são reconhecidamente inerentes a governança. A co-gestão adaptativa é uma abordagem emergente e interdisciplinar que se apresenta como resultado da fusão entre a co-gestão e a gestão adaptativa envolvida por múltiplas fases. É uma abordagem dinâmica e possui interações multiescalares com grande potencial de fazer frente aos problemas inerentes aos sistemas socioecológicos complexos.

Abordagens de gestão de recursos comuns, a exemplo da co-gestão adaptativa vêm evoluindo em direção a um terreno comum de estratégias de compartilhamento do meio ambiente e consistente reinvenção da própria gestão desses recursos. Nesta abordagem a geração de conhecimento e a aprendizagem se tornam centrais. Trata-se do *aprender-fazendo*, do desenvolvimento de ações e instrumentos que possam lidar com a incerteza e complexidade relativas ao enfrentamento da problemática socioambiental. A construção de confiança, desenvolvimento institucional e aprendizagem social levam a co-gestão adaptativa para a esfera da governança (BERKES, 2009; ARMITAGE *et al.*, 2009).

A co-gestão adaptativa, na concepção de Berkes (2009) apresenta cinco principais áreas temáticas:

- (i) *As disposições institucionais inovadoras e incentivos em diferentes níveis e escalas espaço-temporais.* Neste ponto a premissa principal é que as interações associadas com arranjos institucionais para co-gestão adaptativa não são necessariamente fixas no tempo ou no espaço, e que os próprios arranjos institucionais variam com o contexto;
- (ii) *A aprendizagem através da complexidade e da mudança.* A aprendizagem é ponto de partida necessário e exige maior especificidade em relação aos objetivos de aprendizagem, abordagens, resultados e riscos;
- (iii) *O papel do poder.* O processo de co-gestão adaptativa precisa examinar as fontes e as manifestações múltiplas de

poder nos contextos em que se insere, bem como de que maneira esse poder irá emergir, persistir e influenciar para a aprendizagem colaborativa;

(iv) *O acompanhamento e avaliação das intervenções.* É a avaliação quem poderá permitir uma abordagem mais adaptativa e uma aprendizagem em variados níveis, uma vez que a mesma tem o papel principal na determinação adequada das respostas institucionais às mudanças; e

(v) *As oportunidades que vinculam ciência com política.* As análises sobre como a consideração acerca dos benefícios que os políticos esperam dos processos de co-gestão adaptativa e como suas expectativas podem ser melhores atendidas necessitam de incentivos para permitir estabelecer condições políticas para a co-gestão adaptativa.

Para vincular o processo de co-gestão adaptativa com a política, duas questões são de suma importância. Na primeira, cuidados devem ser tomados no momento de se desenvolver as condições políticas para que co-gestão adaptativa. Os processos de co-gestão adaptativa são lentos em seu desenvolvimento, a menos que políticas de meio ambiente sejam suportadas por redes de aprendizagem de múltiplos níveis, e a menos que os cientistas e gestores sejam recompensados por participarem dessas redes. Em segundo lugar, os incentivos necessários para permitir estabelecer condições políticas para a co-gestão adaptativa exigem mais análise, como a consideração acerca dos benefícios que os políticos esperam dos processos de co-gestão adaptativa, e como suas expectativas podem ser melhores atendidas. Para os políticos e gestores, é importante considerar como os processos de co-gestão adaptativa podem incentivar melhores resultados, apesar dos riscos evidentes e dos custos elevados de transação (ARMITAGE *et al.*, 2009).

### **3.1.4 A noção de governança ancorada na complexidade do problema socioambiental**

É a partir do relatório de Brundtland que se populariza o debate sobre a necessidade de se encontrar um novo caminho para o desenvolvimento diante da perspectiva de mundo globalizado. A inclusão do adjetivo “sustentável” ao conceito de desenvolvimento reflete uma tentativa incipiente de incluir no espaço político mundial a questão da própria insustentabilidade do modelo vigente, já que dificilmente se poderá sustentar o atual padrão de crescimento econômico e social de maneira igualitária a todas as nações do planeta. A reflexão se volta para

a necessidade de se constituir uma nova equação que seja capaz de harmonizar as mudanças sociais planetária, a inovação tecnológica e a utilização responsável dos recursos naturais. Um grande desafio para a governabilidade.

Existe uma distinção entre governo, governabilidade e governança. O termo governo refere a autoridade formal que possui poder para garantir a implementação de políticas que garantam uma sociedade compatível com as necessidades de seus integrantes. A governabilidade está relacionada as condições para que sejam efetivas as decisões do governo, que de forma geral colaboram para atender interesses de quem detém poder, seja ele político ou econômico. Já a Governança está ligada ao processo de redução do Estado e a valorização da incorporação de atores externos em ações de elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas. É um termo que envolve a prerrogativa de que tanto governo quanto sociedade devem participar das decisões e da divisão de responsabilidades na proposição de ações políticas ou administrativas sobre o bem-estar público. Quando a questão é a pesquisa socioambiental, a governança se torna uma interessante perspectiva analítica (CAMARGO, 2005; FONSECA, 2009).

O conceito de governança é mais amplo e abrangente que o de governo. A governança refere-se a atividades que se apoiam em objetivos partilhados e comuns e leva em conta tudo que envolve o domínio público ou que é proveniente da sociedade. Já o governo mantém seu *locus* nas instituições formais de poder político. A descentralização, a consolidação da sociedade civil, a democracia e a reforma do Estado são alguns dos objetivos da governança (CAMARGO, 2005; LEVY; JOYAL, 2011).

Ostrom (2007) apresenta governança como um conjunto de regras, normas e estratégias usadas para orientar o comportamento de um determinado domínio de interações onde são formadas, aplicadas, interpretadas e reformuladas. A auto-organização das comunidades é um ponto forte no pensamento de Ostrom sobre governança, que na sua visão, configura-se como a capacidade de organização que as comunidades desenvolvem, em diferentes momentos e espaços, para gerir de forma mais eficiente e estável bens comuns a partir de condicionantes que evitem a sua escassez.

A governança se torna mais efetiva, segundo a autora, quando os processos são democráticos, no sentido de que a alteração de regras é feita a partir da permissão e participação da maioria dos usuários e tem respeitado, pelas autoridades externas, o direito de se auto organizar. Em termos gerais, a governança determina “o que” e “como” fazer, “quem” faz e sob qual autoridade (MCGINNIS, 2011; OSTROM, 2007; 2010).

Os processos de governança estão relacionados aos movimentos de redução do papel do Estado e a abertura e valorização da participação dos atores externos ao aparato governamental. O que se pretende com a governança é “uma maior proximidade entre os poderes e atores, mais celeridade e flexibilidade nas decisões políticas, melhor controle local sobre os resultados das escolhas públicas”. (LEVY; JOYAL, 2011, p. 89).

A Governança pode ainda ser definida como o conjunto de ações que determina a forma como o poder será exercido, quem participa e como serão tomadas as decisões relativas aos assuntos comuns de uma comunidade. O conjunto de ações é composto por iniciativas, regras, tradições, estruturas e instancias, projetos e processos que permitem a sociedade exercer o controle social visando alcançar os objetivos estabelecidos. “*Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, [...]*” que podem favorecer a inclusão de fatores que vão além dos econômicos na concepção de mecanismos de regulação. (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 21).

O fortalecimento do poder local foi uma das prioridades que despontaram diante da busca de governança. Nas palavras de Camargo

A busca de governança introduziu também na ordem do dia a prioridade ao fortalecimento do poder local e aos processos de *descentralização*, acompanhados da valorização dos movimentos comunitários, das micro e pequenas empresas e da promoção do associativismo, especialmente o *empoderamento dos principais atores* através da capacitação, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede. (CAMARGO, 2005, p. 310).

Sendo assim, a noção de governança está diretamente relacionada com a noção de poder social enquanto espaço privilegiado de construção de alianças e cooperação, mas também sujeito aos conflitos decorrentes do “impacto das assimetrias sociais e seus efeitos no meio ambiente, e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos”. (JACOBI, 2005, p. 128).

Governança é um processo inovador de funcionamento de estruturas multi-atores que gera políticas públicas alternativas. Implica na criação de redes sociais concebidas a partir de uma lógica diferente daquela que caracteriza as hierarquias políticas e administrativas tradicionais por estar fundamentada na colaboração entre múltiplos atores, níveis e escalas. A governança precisa ser transparente, ter

arranjos institucionais e funcionamento articulados de forma clara e desconectada de motivações estritamente político-partidárias. (ADRIANO, 2011).

As ações de proposição de regulamentações e de políticas que tenham em seu cerne a aproximação e negociação de múltiplos interesses em que estão inseridas as questões ambientais e sociais e a sua complexidade é também chamada de governança ambiental. Esse termo é percebido, por alguns autores, como uma simplificação ou delimitação temática do conceito de governança. Para outros, a ênfase está na busca de entender como interagem e negociam os diversos segmentos da sociedade interesses e processos de tomada de decisão sobre o uso dos recursos naturais. A governança ambiental se caracteriza como arena social, na maioria das vezes assimétrica, em que as interações se dão envoltas por múltiplas motivações e diferentes visões de mundo que se formam a partir das relações entre os atores envolvidos em tais processos. (FONSECA; BURSZTYN, 2009; CASTRO; FUTEMMA, 2015).

Governança ambiental é considerado termo chave para implementação e financiamento de programas e políticas ambientais. Ela colabora para a eficiência e legitimidade da elaboração e operacionalização de tais programas e políticas. Foi, por esta razão, gradualmente adotada por agências internacionais de desenvolvimento e se tornou um importante elemento para a implantação e financiamento de projetos diversos em países pobres. Esta adoção significou a definição, por estes agentes financiadores, de atributos e componentes que consideram necessários para o alcance da pretendida “Boa Governança”. Termo que foi introduzido no discurso político para indicar a possibilidade de um novo modelo de gestão de bens coletivos a partir de arranjos inovadores envolvendo governo e sociedade (FONSECA, 2009).

### **3.1.5 A Boa Governança e os Manuais de Boa Governança (MBG)**

As políticas públicas brasileiras têm, gradativamente, assumido a necessidade de incluir em seus programas, planos e projetos a lógica da boa governança. Seus atributos, concebidos como uma listagem de boas práticas, passaram a integrar e condicionar a elaboração e a execução de programas e políticas definidas por instituições de fomento. (FONSECA; BURSZTYN, 2009; FONSECA, 2009)

O conceito de *boa governança* é tido como condição para o aumento da eficácia, eficiência e efetividade nas políticas públicas. São considerados, entre outros, atributos da boa governança: a participação, o empoderamento, a descentralização, a responsabilização (*accountability*)

e a aprendizagem social. Estes atributos relacionam-se e fomentam a ideia de uma governança desejável.

A indicação de elementos essenciais à promoção de projetos de desenvolvimento socioambiental, na esfera local, é chamada de Manual de Boa Governança (MBG). Essa expressão ajuda a representar o referencial geral dos princípios e critérios, pano de fundo para o estabelecimento de programas e projetos de políticas públicas. É a partir da listagem destes critérios que, acreditam os financiadores internacionais, será possível aprimorar os processos políticos essenciais para a execução dos programas e projetos em larga escala (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Os MBG caracterizam-se pela instituição de pré-requisitos estruturais que auxiliam o atingir de metas estipuladas. Não se trata de uma cartilha ou documento formalmente instituído. O termo é usado como uma representação do referencial de princípios e critérios gerais necessários para o estabelecimento de políticas, programas e projetos ambientais que precisam ser considerados tanto pelos proponentes quanto pelos executores, independentemente do contexto onde tais políticas se aplicam (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Uma vez que a cultura formalística caracterizada nos MBG não valoriza possibilidades dos contextos locais, o que se avalia é se uma proposta idealizada e financiada por apenas um segmento institucional e o que ela poderá contemplar quando implementadas as ações locais ou apresentados os produtos predeterminados, a complexidade que envolve o enfrentamento da problemática ambiental na escala local. E a prática da “Boa Governança”, estabelecida sobre a proteção do MBG, acaba favorecendo a “banalização da sustentabilidade” uma vez que tal prática distancia ainda mais o discurso politicamente correto da eficácia práticas das políticas ambientais (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

A governança é considerada por Camargo (2005, p. 307) “um fenômeno mais amplo do que o governo”, mas que só funciona se a maioria dos ‘principais atores’ (*major actors*) aceitarem, partilhadamente, os objetivos e as atividades que são propostas. Na sua opinião, processos de governança dependem de vontade política, que depende da evolução da consciência ambiental. A disseminação de “boas práticas” locais representa um avanço para a governança, no sentido de estimular a replicabilidade em maiores proporções. Camargo projeta que o “caminho pragmático que a Agenda 21 oferece é o de estimular boas práticas e experiências localizadas, que uma vez dando certo, encontrem liderança políticas e sociais capazes de reproduzi-las em grande escala” (CAMARGO, 2005, p. 318).

Neste sentido, fica evidente que a lógica do MBG, brevemente discutida aqui, indica que a forma é mais importante que o conteúdo e inibe a demonstração de falhas nos processos, sejam elas históricas, políticas, sociais, econômicas ou culturais. As falhas evidenciam a distância entre o campo teórico e a prática e acabam estampadas mediante a apresentação dos produtos previamente definidos por edital. Neste caso, o que ocorre é a dificuldade em conquistar a aprovação da prestação de contas junto ao órgão financiador gerando problemas que vão desde a devolução de partes do valor conveniado até a restrição em assinar outros convênios pelos municípios.

### **3.1.6 Entre o discurso e a ação: a atuação de *Free-rider* nos processos de governança.**

Conceitos, como os encontrados na “tragédia dos comuns” de Hardin, abrem espaço para a atuação de *Free-riders* (Ostrom, 1999) - indivíduos que compactuam a decisão coletiva sem, contudo, assumi-la de fato ao perceberem que mesmo não agindo da maneira pactuado não sofrerão sanção ou restrição alguma, dito de outra forma, passam a “pegar carona” nos esforços efetuados pelos outros componentes do grupo. Fonseca (2009, p. 35) define *free-rider* como “aquele indivíduo que desfruta do bem coletivo eventualmente promovido sem ter incorrido em qualquer custo para a sua obtenção”. Em grupos com grande número de envolvidos o *free-rider* dificulta que as metas e objetivos estabelecidos sejam alcançados.

A auto-organização e a auto regulação promovidas pelo grupo que está preocupado em minimizar os efeitos do uso abusivo de recursos compartilhado possibilita, segundo Ostrom, a superação de comportamentos do tipo *free-rider* fazendo com que o grupo consiga atingir uma situação mais desejável de enfrentamento da problemática mesmo quando os interesses se mostram conflitantes e pouco alinhados. (OSTROM 1999; 2007)

Quando todos os indivíduos agem como caronas o benefício coletivo não acontece. Ostrom (1999; 2007) afirma que para evitar o esgotamento de recursos comuns é preciso estabelecer novos arranjos institucionais e regras que orientem o inter-relacionamento com vistas a ação coletiva. A capacidade dos indivíduos em estabelecer regras ou normas de conduta decorrem das interações e acordos feitos entre os atores (*Stakeholders*) e o gestores de determinado recurso. Não são decisões centralizadoras ou privatizantes que irão possibilitar uma gestão mais adequada. A efetividade de um processo de gestão compartilhada é



mais provável em ambientes que promovam relações construtivas e de aprendizagem.

### **3.1.7 Atributos da boa governança**

Muitos são os atributos que se apresentam como promotores da boa governança. Atributos de boa governança aqui destacamos a aprendizagem social, o capital social, a descentralização, o empoderamento, a participação e a responsabilização (*accountability*). Em breve delineamento, estes atributos serão apresentados na tentativa de contribuir para a compreensão do está sendo posto em debate sobre os atributos da boa governança e ampliar, assim, o entendimento sobre o tema.

Ostrom (1999; 2007) utiliza capital social para se referir a riqueza da organização social e capital institucional para se referir ao fornecimento de capacidade de organização e estruturas sociais, literalmente o "capital" das instituições que uma sociedade tem à sua disposição.

A descentralização, segundo Godard (2000) consiste na transferência de poder do nível central para níveis inferiores mediante uma estrutura hierárquica estatal. A descentralização favorece a diminuição do poder demasiadamente centralizado, em que as decisões tomadas geralmente se apresentam problemáticas. A solução não está apenas na descentralização, como afirma o autor, mas na construção de novas relações entre os níveis de poder (GODARD, 2000).

Para Vieira (2005) o que precisa ser considerado quando se fala em descentralização é que não se trata apenas de um enfraquecimento do poder do nível nacional, mas da necessidade em, ao planejar de forma qualitativa a gestão dos recursos, ocorrer uma transformação qualitativa. Transformação que deve ir ao encontro dos princípios da subsidiariedade e de corresponsabilidade entre os diferentes atores em processos de governança participativa, a saber: Estado, setor econômico e sociedade civil organizada.

O que se propõe, continua VIEIRA (2005), é que a descentralização possa incidir em todos os níveis em processos de tomada de decisão para que ela se torne um facilitador da internalização da questão ambiental nos sistemas de planejamento em vistas de tornar nossa sociedade realmente democrática e participativa. “O desafio consiste em perceber em cada nível hierárquico a existência de interesses e preocupações legítimas e irredutíveis àquelas encontradas nos demais” (VIEIRA, 2005, p. 365).

“O empoderamento é o processo que, por meio da aprendizagem, permite ultrapassar o sentimento de impotência e retomar o controle do próprio futuro, individual ou coletivo” (GIRARD, CHARMAIN e TREMBLAY, 2011, p. 227). Suas estratégias baseiam-se na convicção de pessoas e grupos possuem de tomar nas mãos suas questões e transformá-las em melhorias reais a partir do seu acesso adequado a recursos materiais ou simbólicos. Possui as seguintes dimensões: participação, autoestima, consciência coletiva, capacidade de escolher e decidir e exercício efetivo do poder.

Na década de 1990 o Brasil presenciou o surgimento de uma demanda por participação. Diversos atores sociais reivindicavam o direito de participação nos processos de tomada de decisão e de controle social sobre as políticas e financiamentos públicos. O estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e tomada de decisão política favoreceram o aprofundamento da democracia participativa no país. A participação democrática, segundo Rocha (2009), seja nas decisões ou ações públicas do Estado, se caracteriza por ser tradicionalmente privatista e excludente, tem sido dura e gradativamente conquistada pela sociedade civil.

Nesta perspectiva, as mobilizações e movimento sociais que se constituíram no contexto sócio-político brasileiro o fizeram como formas de participação política, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, definidas pelas condições concretas de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas e pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação (ROCHA, 2009, p. 10).

A participação pode acontecer em diferentes formas, seja por meio de instituições da política convencional: partidos políticos, Câmaras de vereadores, Assembleias, Congressos ou através de outras esferas da sociedade civil organizada: sindicatos, ONG, associação de moradores, fóruns locais, conselhos, etc. Surgem, a partir daí, novas possibilidades de ação política, espaços abertos pela legislação atual (constituição, leis federais e estaduais e por leis municipais orgânicas, planos de desenvolvimento e agendas locais).

Bandeira (2006) afirma que, mesmo aparentemente menos produtivos, a utilização de mecanismos participativos simples de gestão de recursos comuns já se constitui em um avanço em relação à prática das decisões de gabinete. Salienta que um fator negativo nesses processos simplificados aparentemente é o de se explorar de forma muito limitada

os efeitos pedagógicos da referida participação, o que não favorece o aprofundamento do entendimento de questões mais complexas dos sistemas sociais e naturais por parte da comunidade e fator limitante no alcance dos objetivos propostos. Afirma, ainda, que quando a participação se dá mais próxima dos indivíduos, esta poderá ser ainda mais produtiva caso se acontecer apoiada na reflexão sobre a realidade das regiões envolvidas e sobre as possíveis estratégias, consideradas mais adequadas, para promover o desenvolvimento.

Devemos considerar com isso que o aumento da participação dos atores sociais nas decisões e no planejamento sobre o uso de recursos comuns acaba por demonstrar, de certa forma, uma evolução positiva e torna possível a identificação dos papéis de cada indivíduo ou grupo de interessados nesse processo e incentivar a capacitação e o aprendizado coletivo, a acumulação de capital social, fatores considerados extremamente importantes para o desenvolvimento no longo prazo.

Bandeira (2006) afirma que a falta de participação da comunidade costuma ser uma das principais causas de fracasso na implementação de políticas públicas. E indica que devemos considerar a inclusão da concepção de governança à formulação e implementação de programas e projetos públicos. “Adotamos a noção de governança centrada sobre a noção de poder social que media as relações de estado e sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus efeitos no meio ambiente, e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos” (JACOBI, 2005, p. 128).

Como afirma Gadotti (2000) não basta estar consciente, é preciso organizar-se para poder transformar a realidade vivida. A organização social deve ser pleiteada principalmente na esfera local onde está sendo forjada a esperança de alcançarmos conquistas e avanços através da mobilização social. Uma mobilização da comunidade em defesa de melhores condições de vida e do uso racional dos bens naturais. A cidadania ativa é um valor universal que deve ser resgatado pelos municípios através da participação e autogestão de suas problemáticas socioambientais.

Tormo, (2008), argumenta que é a partir da década de 1980 que são introduzidos novos enfoque de gestão que incorporavam em seu bojo as noções de processo de aprendizagem e de gestão participativa de baixo para cima (*bottom-up*). Em especial são as ONGs que passam a incorporar em suas intervenções enfoques, métodos e técnicas que conferem maior protagonismo aos atores, atribuindo grande relevância a sua participação em todas as etapas dos processos de intervenção local.

Os enfoques participativos têm na governança o seu elemento principal e tem na formulação de políticas públicas uma atividade mais flexível que será adaptada ao contexto vivido, mais aberta a aprendizagem e com foco na participação dos atores sociais procurando incrementar o seu lugar e aumentar seu poder nas decisões. Sua ênfase está na participação dos envolvidos e beneficiários. Duas características se destacam nesses enfoques: (i) o seu desenvolvimento não é função única do Estado, mas se apresenta como uma evolução positiva das condicionantes de vida dos habitantes envolvidos; e (ii) sua evolução está baseada no desenvolvimento sustentável, na geração de capital social, na potencialização de processos de aprendizagem social (TORMO, 2008).

Os enfoques participativos estão, essencialmente, baseados na noção de processo de aprendizagem e fazem oposição direta àqueles que destacam, como elemento principal, projetos e produtos. Ao privilegiar os projetos (desconsiderando os processos), a ênfase do enfoque será direcionada, em primeiro lugar, para a elaboração de documentos que direcionam as intervenções, para a elaboração de diagnósticos exaustivos que serão usados na preparação das ações e para a busca de resultados (produtos finais) que sigam um modelo previamente estabelecido. Suas principais características estarão concentradas no conhecimento dos seus técnicos, na gestão estratégica e por resultados e a necessidade de contratação e participação de consultores e peritos na formulação das políticas.

### 3.2 A CO-GESTÃO ADAPTATIVA E A POLÍTICA PÚBLICA IMBRICADOS NAS AGENDAS 21 LOCAIS

Neste capítulo, as questões emergentes relacionadas ao binômio Meio Ambiente & Desenvolvimento foram lançadas na tentativa de capturar diferentes imagens das discussões recentes em torno de novas possibilidades para o que hoje chamamos de *desenvolvimento*. Possui importância premente incluir, nesta discussão, a necessária participação dos cidadãos de uma forma mais efetiva nos processos de governança persuadindo-os à tomar decisões preventivas e proativas direcionadas ao enfrentamento da crise socioambiental que enfrentamos em nossas cidades. Neste capítulo o esforço foi para apresentar uma sistematização de um aporte teórico como subsídio para a reflexão proposta de interpretar analiticamente a implementação do programa Agenda 21 do MMA, objeto de estudo e, com isso, ampliar o olhar na busca de identificar e apontar os mecanismos que materializam o aparente desengajamento dos atores sociais nos processos de governança participativa locais.

Para tal intento, coube retomar, num primeiro momento, à contribuições teóricas sobre a complexidade da problemática ambiental na atualidade e os desafios inerentes ao seu enfrentamento; o surgimento do ideário da sustentabilidade e suas conexões e intercorrências diante dos processos de globalização e urbanização acelerados e por fim, lançar forças num exercício de aprofundamento sobre ecodensenvolvimento, mantendo firme o entendimento de que será no fortalecimento de seus preceitos que encontraremos a “terapia possível” e a “alternativa viável” para a superação da crise socioambiental.

O ecodensenvolvimento possui em seus fundamentos importantes noções sistêmicas, como: endogeneidade, descentralização empoderamento, autonomia local que são essenciais para o enfrentamento da degradação do meio ambiente desde de que nossa perspectiva ao olhar esteja aberta à possibilidade de, a cada giro do caleidoscópio terrestre, se ter formas inovadoras e (re) significadas de se relacionar com o planeta. Instigar a superação do atual modelo, sagaz e perverso, onde o desenvolvimento é entendido como sinônimo de crescimento que tem na eficiência econômica é o seu único indicador, é o nosso desafio.

Por certo, não é possível separar problemas ambientais de formas de distribuição desigual do poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos. Tais fatores se tornam formas simultâneas de opressão e responsáveis diretos de injustiças ambientais decorrentes dessa simbiose inseparável entre poder econômico, opressão entre classes, preconceitos de raças e gêneros (ACSELRAD, 2000).

Outrossim, acreditamos que existe uma estreita ligação entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade de se defender de injustiças ambientais. A democracia participativa, neste sentido, é um “elemento da” e uma “condição para” o estabelecimento da justiça ambiental e ecológica” (SCHLOSBERG, 2009). A redefinição dos estilos de desenvolvimento e das organizações socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais e socioambientais correspondentes fazem parte dos componentes essenciais para o enfrentamento da crise planetária do meio ambiente. Essa crise, sem precedentes, traz na sua urgência a necessidade de que mais pesquisas inter e transdisciplinares sejam desenvolvidas pois, para mudar as relações dos seres humanos com a natureza se faz necessário transformar a cultura social de muitos lugares. É preciso mudanças nos valores, nas atitudes e nos comportamentos dos seus atores sociais e mecanismos de proteção à vida neste planeta.

Os aglomerados urbanos que conseguem tratar seus próprios problemas ambientais de maneira equitativa e eficiente, podem se tornar parceiros importantes nos esforços internacionais que buscam o

enfrentamento dos problemas ambientais e de seus desafios ambientais locais. Cabe aqui a afirmativa de que é preciso reconhecer que os centros urbanos devem tratar de seus próprios problemas ambientais locais de maneira equitativa e eficiente possibilitando uma atuação mais dinâmica, transformando seus atores em protagonista no enfrentamento aos desafios que as problemáticas ambientais impõem as comunidades locais (VIEIRA 2002, 2006; MCGRANAHAN, 2001).

Nossas cidades, encontram-se altamente globalizadas e apresentam profundas desigualdades sociais expõem seus cidadãos aos riscos ambientais dos mais diversos. É evidente que, apesar dessas vicissitudes, a sociedade ainda não percebe a dimensão da crise socioambiental que se assevera há décadas. Entretanto, se torna ingenuidade da nossa parte responsabilizar apenas a ‘essência humana’ por esta questão. A essência humana, em última instância, dá primazia à vida, a sobrevivência, quando os recursos se tornam escassos. É no trato social que as coisas mudam, já que nossas relações sociais são determinadas por um contrato social previamente estabelecido na sociedade. Via de regra é o modelo hegemônico de economia que rege as relações e acaba determinando a conduta social impondo as formas de uso e de apropriação da natureza, as regras de convivência e de trabalho, etc. Essa condução, geralmente, está pautada na exploração intensa da força de trabalho humano e dos recursos naturais vitais (LOUREIRO, 2011).

Em síntese, a co-gestão adaptativa é a governança baseada no aporte da complexidade e da incerteza na gestão de recursos naturais, e o aporte da gestão sustentável ecossistêmica quando confrontada com sistemas socioecológicos complexos. Esse aporte é visto como união da gestão adaptativa e colaborativa com ênfase no aprendizado e nas ligações entre atores e organizações operando em múltiplos níveis. As variáveis exógenas e endógenas influenciam esse processo. Com sua enorme ênfase na inter-relação e aprendizagem, a co-gestão adaptativa fornece um processo para mediação de conflitos relativos à dinâmica de poder inerente aos novos arranjos institucionais. A construção de confiança, desenvolvimento institucional e aprendizagem social levam a co-gestão adaptativa para a esfera da governança (CUNDILL, 2010; ARMITAGE, 2009; PLUMMER, 2009).

Nesta perspectiva, consideramos a governança imbricada na co-gestão adaptativa. O que implica no estabelecimento de inter-relações em múltiplas dimensões e múltiplos atores em um processo de gestão compartilhada dos recursos comuns. Este é um exercício interdisciplinar, portanto, que abrange várias disciplinas, seja no campo das Ciências Humanas, seja no campo das Ciências Naturais ou das Ciências Sociais.

O que importa é ampliar a discussão para além deste quadro conceitual e expandir o debate para a dimensão da *práxis* socioambiental que está inserida no cotidiano das pessoas, pois o que se necessita é um olhar atento e comprometido com a realidade de forma imediata.

Um bom começo, neste sentido, seria a inclusão efetiva da noção de patrimônio, da co-gestão adaptativa e da aprendizagem social como fundamentos à elaboração de estratégias de gestão dos recursos renováveis e de políticas ambientais, numa tentativa de sempre considerar as múltiplas utilizações dos recursos e das paisagens, a imensa diversidade de atores sociais e as incertezas que caracterizam seus sistemas nestes espaços (OST, 1995; OLLAGNON, 2002; VIVACQUA e VIEIRA, 2005).

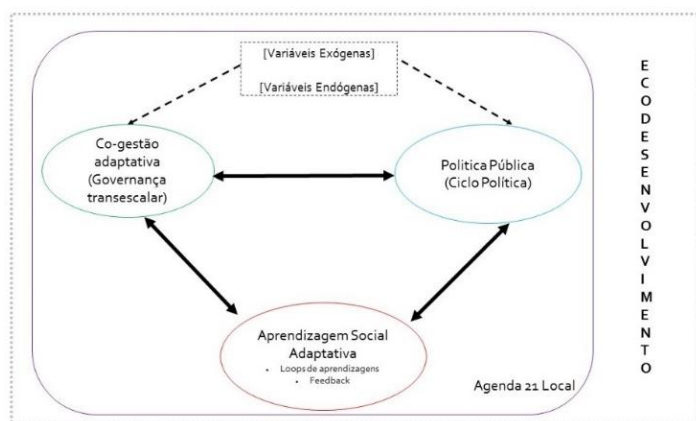
No Brasil, quando falamos em governança transescalar e políticas ambientais, o meio ambiente se mostra desarticulado neste contexto, neste sentido, é preciso propor uma maior integração e a implementação de instrumentos de governança transescalar e de co-gestão adaptativa em todo o território nacional, pois, necessariamente, o meio ambiente precisa ser legitimado como um patrimônio de todos. Vivemos uma crise de grandes proporções e, Acsegrad (2001) afirma que o que caracteriza essa 'crise' é a sua localização, ou seja, o fato dela se acirrar, de forma cabal, nas grandes cidades e aglomerados urbanos. No entanto, ele nos exorta que apesar da definição da localização desta crise é possível perceber que ela possui raízes profundas que vão muito além das fronteiras geográficas dessas cidades (ACSELRAD, 2001).

Nas palavras de Cundill (2010) A co-gestão adaptativa é a governança baseada no aporte da complexidade e da incerteza na gestão de recursos naturais, e o aporte da gestão sustentável ecossistêmica quando confrontada com sistemas socioecológicos complexos. O aporte é visto como união da gestão adaptativa e colaborativa com ênfase no aprendizado e nas ligações entre atores e organizações operando em múltiplos níveis. Diferentes tipos de conhecimento podem ser combinados e o aprendizado terá lugar nesse processo. De fato, a aprendizagem é a base para promoção da inovação necessária para transições positivas nos sistemas socioecológicos. Reforçamos a ideia de que entender as formas nas quais as arenas para a aprendizagem efetiva são criadas e, também, que os resultados desses processos são cruciais para a gestão adaptativa é fundamental para a análise que se pretende nesta tese (CUNDILL, 2010).

O enfoque de ecodensenvolvimento e as categorias destacadas neste capítulo: co-gestão adaptativa, governança transescalar e aprendizagem social, foram tratadas enquanto parte da terapia que busca

reverter a crise socioambiental, principalmente instaladas nos centros urbanos, como já mencionado. Neste sentido, o que se sugere é o estímulo a criação de iniciativas que reflitam esses valores e que reavaliem o modelo de cidade a partir da revisão dos modos de apropriação dos recursos naturais e das formas de ocupação e uso do solo e, ainda, que chamem à participação e criem possibilidades de inclusão para cada cidadão, ampliando os processos deliberativos de tomadas de decisão e promovendo mudanças transformadoras de comportamentos. (Figura 3)

Figura 3 Síntese teórica



Fonte: Elaboração própria

O entendimento, neste sentido, é que a Agenda 21 Local, nosso objeto de estudo, apresenta-se como um processo profícuo de ecodesenvolvimento que fortalece a governança transescalar e que predispõe a promoção de processos de aprendizagem social adaptativa. Aprendizagem que favorece ao reconhecimento da realidade, onde o 'aprender-fazendo' se multiplica em ações concretas, com múltiplas iniciativas, que buscam conciliar meio ambiente e desenvolvimento diante de toda a complexidade que o esse binômio pressupõe.

O aprender-fazendo carrega consigo tentativas, acertos e erros construídos na proporção em que os processos são implementados. Nesta perspectiva, entendemos ser a capacidade dos atores de se envolver, de intervir, e de participar na gestão do *bem comum* e da *'coisa pública'* o que necessita de uma atenção especial daqui para frente na proposição de políticas públicas ambientais para que estas possam propiciar aos cidadãos



maior capacidade de se tornarem mais participativos e mais interventivos em suas comunidades, tornando tais comunidades mais resilientes e coletivamente melhor preparadas para a superação da crise socioambiental que impacta, sobremaneira, a qualidade do *habitat* e das relações sociais no dias atuais. Afinal “[...], envolver os cidadãos nas questões de interesse geral não é tarefa fácil [...]” e, não basta estar consciente, é preciso organizar-se para poder transformar a realidade vivida (SILVA; BONFIM, 2003, p. 118).

Agenda 21 Local, concebida e implementada como um processo de co-gestão adaptativa, assume o papel de estimular o protagonismo dos *multi-stakeholders* (BERKES, 2005) e pode desencadear a aprendizagem, a promoção do diálogo e da mobilização de recursos e energia para gerar políticas e ações públicas verdadeiramente reconhecidas pela população. Esse exercício analítico possibilitará observar os processos de agendas 21 locais, no território catarinense e refletir sobre contexto nacional, por diferentes perspectivas e nuances ampliando nosso olhar como se usássemos um caleidoscópio para observar a sutileza das modificações na imagem colhida em resposta a cada movimento. Neste sentido, o que nos cabe é estar preparados para, sem amarras e com olhos abertos, observar o movimento, admitir mudanças e aprender a aprender solidariamente sobre os enigmas da vida e da nossa finitude neste planeta (AGENDA 21, 1992; TORMO, 2008).



## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO POLÍTICO DA CRISE SOCIOAMBIENTAL**

Neste capítulo apresentam-se os estudos que compreendem as diferentes relações entre Estado e sociedade, que integram o campo de conhecimento denominado políticas públicas. Este campo será discutido por ser essencial para as discussões que farão parte do debate proposto para esta tese, na tentativa de observar e manter o espírito aberto, como a implementação de uma política pública voltada ao enfrentamento da problemática ambiental em nossas cidades, pode colaborar para o empoderamento e ampliar a ação coletiva de todos os cidadãos que por ela sejam envolvidos.

Entender o ciclo político e os níveis de aprendizagem que se estabelecem em diferentes processos que estão relacionados à concepção de políticas públicas e a sua importância para o estabelecimento de processos de aprendizagem social de uma coletividade poderá tornar a práxis, enquanto ação dialógica (FREIRE, 2000), um potencial processo de enfrentamento e de reorganização social. Neste sentido, ciclo político e IAD *Framework* interagem, sem perder suas individualidades, para compor uma análise sobre os desafios embutidos nos caminhos trilhados durante formulação dos postulados jurídicos e a implementação das ações que compõe os ciclos de políticas públicas. O texto não pretende, e não daria conta, de abranger todos os aspectos que envolvem tamanha complexidade. Sendo assim, o exercício nos conduz a um recorte que intenta atender aos objetivos de pesquisa inicialmente propostos.

### **4.1 SITUANDO A SUBÁREA POLÍTICAS PÚBLICAS NAS PESQUISAS EM CIÊNCIAS SOCIAIS DO AMBIENTE**

Este é um campo interdisciplinar que congrega contribuições de campos científicos diversos: sociologia, direito, economia, ciência política, entre outros. O campo tem suas origens nos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970. Ganha adeptos e força entre os acadêmicos e pesquisadores no início dos anos de 1980 no Brasil diante do interesse destes em explicar como se davam os processos de elaboração das políticas públicas e vem crescendo e se intensificando desde então. Seu objeto de análise é a ação do Estado em si, ou mais precisamente, as ações de governo que são constituídas e implementadas a partir dos interesses coletivos. É possível resumir o campo das políticas públicas como um campo multidisciplinar focado nas explicações sobre a natureza da

política e seus processos, propondo adequações e mudanças de rumo quando necessário (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

O crescente interesse neste campo do conhecimento, no Brasil, está diretamente relacionado com as recentes mudanças de sociedade brasileira. Em parte, pelo intenso processo de inovação e experimentação que foram assumidos pelos programas governamentais recentes e, em parte, pela abertura à participação da sociedade civil em políticas setoriais promovida por agentes governamentais, principalmente após a promulgação de Constituição Nacional em 1988. Esses fatores ajudaram a despertar um interesse dos pesquisadores em conhecer sobre a operacionalização e os impactos relacionados à implementação destes programas (ARRETCHE, 2003; VIEIRA, 2009).

Como já abordamos, no capítulo anterior, o esforço para vincular o processo de co-gestão adaptativa com a política exige duas questões importância. A primeira faz referência aos cuidados que devem ser tomados no momento de se desenvolver as condições políticas para que co-gestão adaptativa. A segunda, aponta para a necessidade de se criar incentivos necessários para permitir estabelecer as condições políticas para a co-gestão adaptativa, os benefícios e as expectativas se procura. Armitage (2009) alerta políticos e gestores sobre a importante de se considerar como os processos de co-gestão adaptativa podem incentivar melhores resultados, apesar dos riscos evidentes e dos custos elevados de transação. Neste sentido, a gestão integrada de recursos pode proceder como um projeto que testa diferentes políticas públicas e enfatiza o *aprender-fazendo* (HOLLING; BERKES; FOLKE., 1998, ARMITAGE, 2009).

#### **4.1.1 Compreendendo o conceito de Políticas Públicas**

Muitas teorias foram formuladas nos últimos tempos para tentar ajudar na compreensão do processo que envolve uma política pública, com destaque para as questões como a tomada de decisão, a formulação e a implementação de políticas. Mas esse exercício de definição exige um esforço um pouco mais complexo, uma vez que, a vida em sociedade exige que se estabeleçam mecanismos de enfrentamento aos conflitos de opinião, de valores e de interesses que costumam aflorar nas relações sociais. Rua (s.d.) afirma que existem dois meios para o enfrentamento de tais conflitos: a coerção pura e simples ou a política. O uso da coerção, para o atendimento de agendas públicas, pode acontecer de forma impositiva e por vezes intimidadora reduzindo seu impacto e elevando seu custo.

Ao tentar conceituar o significado da palavra Política podemos incorrer no erro de limitar essa expressão ao ato de votar ou à atividade administrativa/burocrática de um vereador ou deputado. O objetivo é entender o que envolve a elaboração de uma política pública e demonstra o interesse não só em explicar, mas principalmente em compreender como se dá o processo de tomada de decisão, a formulação de objetivos e as escolhas que envolvem a sua implementação.

O que está em evidência, de forma geral, é a proposta de se pensar a *Política* como uma maneira de compreender os problemas e, também, uma forma mais pacífica para a resolução de conflitos do que a coerção pura e simples. Conflitos são gerados a partir do estabelecimento de relações entre as pessoas, instituições e relações de poder. De forma mais elaborada e ampliando o ato reflexivo é possível significar o termo *Política* como um conjunto de procedimentos (formais e informais) que expressam relações de poder e se destina à resolução pacífica dos conflitos relacionados com a gestão dos bens públicos (RUA, s.d.).

Na compreensão dos problemas, que permeiam o campo das políticas públicas, dois aspectos devem ser considerados: (i) existe ação intencional de atores perseguindo metas no estabelecimento de políticas e de seus instrumentos; e (ii) as ações coletivas precisam ser debatidas e submetidas a uma exigência de justificação coletiva, uma vez que tal “processo social mobiliza certas representações sociais do interesse coletivo” e necessita de “uma apreciação da eficácia potencial dos meios suscetíveis de serem utilizados” (GODARD, 1997, p. 242).

O ponto de partida para a definição de uma política pública nas diferentes escalas de governo é a identificação de um conflito e, posteriormente, a incorporação deste problema nas agendas políticas, ou seja, o acatamento de que a resolução deste conflito é um assunto relevante e merece a sua identificação e um debate por parte dos governantes e formuladores de políticas. É necessário, num segundo momento, a identificação dos atores envolvidos com tal problemática e a busca de seu apoio político para a necessária legitimação e aprovação das propostas elaboradas. E, por fim, a implementação da política formulada é realizada com a operacionalização em programas e projetos por setores competentes (PINTO, 2008).

Em alguns casos a participação popular, na elaboração e implantação de políticas públicas, pode se caracterizar por ser apenas uma formalidade legal a ser preenchida e a maioria das pessoas que serão realmente atingidas pela política proposta fica a margem do processo, com pouco ou nenhum poder de decisão. A falta de reconhecimento de

resultados práticos de tais políticas favorece a apatia e a ressignificação da sociedade. (PINTO, 2008; FREY, 2000).

Para melhor entender as implicações do estudo voltado a análise de uma política ambiental aplicada no território brasileiro é preciso fazer um breve retorno à própria definição de política e sua aplicação. O termo *Política*, na literatura brasileira, apresenta diferentes dimensões o que pode dificultar uma compreensão mais clara do seu uso. No campo de estudo que se ocupa da análise de uma política pública (*policy analysis*) reconhece e apresenta três dimensões específicas: a dimensão institucional (*polity*), a dimensão processual (*politics*) e a dimensão material (*policy*). O uso, por muitos autores, destas expressões em inglês é para facilitar a compreensão destas diferentes dimensões que integram um mesmo termo em português. Tais dimensões, segundo eles, facilitam o entendimento sobre o processo de elaboração de uma política pública (FREY, 2000, RUA, s.d.).

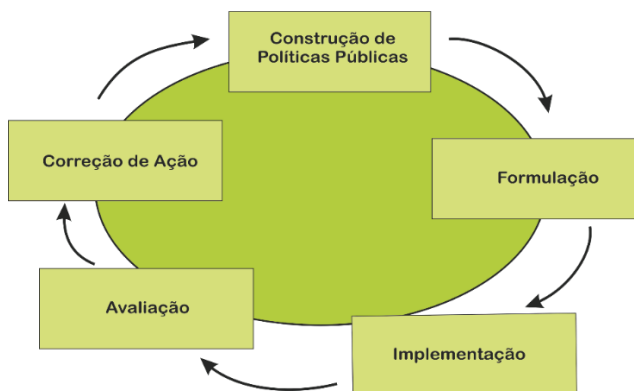
Pode-se diferenciar três dimensões da política de forma muito clara, conforme sugere o quadro acima. Na dimensão institucional o termo usado é *Polity*. Esse termo denomina as instituições políticas e se refere à ordem do sistema político e à estrutura político-administrativo institucional. Na dimensão processual o termo empregado é *Politics* que está relacionado ao processo político e possui caráter propenso ao conflito por compreender a imposição de objetos e decisões. Já o termo *Polity* define a terceira dimensão, a dimensão material. Essa dimensão se refere aos conteúdos concretos, isto é, a natureza material das decisões políticas seja no aspecto da configuração dos programas ou no âmbito dos problemas técnicos decorrente de tais políticas. O conteúdo (*Policy*) de uma política pública é resultado de um processo (*Politics*) e de uma determinada forma (*Polity*) e é este conteúdo que se torna o objeto principal da análise (FREY, 2000; SILVA FILHO et al, 2009).

A diferenciação das propriedades e dimensões de uma política pode fornecer categorias proveitosas para a pesquisa no campo da análise política, entretanto não se pode deixar de considerar o entrelaçamento e a influência mútua que essas dimensões apresentam na realidade política (FREY, 2000; SILVA FILHO et al, 2009). “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219).

#### 4.1.1.1 Ciclo Político enquanto modelo de análise (Policy Cycle)

A forma de se descrever o processo de estabelecimento de uma política está relacionada diretamente com suas etapas ou fases. A estrutura mais comumente empregada apresenta cinco etapas sequenciais, a saber, construção da agenda política, formulação, implementação, avaliação e correção da ação (Figura 4). Essa sequência também é apresentada como um importante elemento de abordagem na análise política e se revela como um modelo heurístico muito interessante quando o foco é a vida de uma política pública. A análise que considera o Ciclo Político (*Policy Cycle*) tem forte potencial para estabelecer processos de aprendizagem (FREY, 2000).

Figura 4 Ciclo de Políticas Públicas



**Fonte:** adaptado de Frey (2000).

As políticas públicas são elaboradas enquanto decisões e ações impregnadas de autoridade do poder público, portanto uma atividade política dos governos, numa tentativa de satisfazer as demandas apresentadas ou formuladas pelos atores sociais, levando em consideração os objetivos propostos pelo sistema político. A forma de implementação de uma política pode influenciar diretamente seu resultado. Tais políticas podem ser concebidas ou implementadas impositivamente pelos seus formuladores que detém a tomada de decisão (*top-down*) ou podem ser forçadas a partir da participação dos atores locais e do reconhecimento do contexto em que se inserem (*bottom-up*) (RUA, S.d.; SABATIER, 1986; FREY, 2000).

No modelo *top-down*, basicamente, a política é formulada pelos políticos e sua implementação realizada por burocratas, num modelo hierárquico rígido que concretiza a implementação pura e simples do que foi formulado sem considerar os efeitos de retroalimentação a que estão passíveis uma política no momento de sua implementação. Essa atitude não considera o ciclo de uma política como sendo um processo, já que, com regras rígidas e modelos fechados, faz parecer que todas as informações e peculiaridades sobre o tema foram considerados e que é legítimo e consensual o programa proposto. Algumas diferenças existentes em processos de tomadas de decisão em políticas tipo *Top down* e *Bottom-up* podem ser observadas no Quadro 4, abaixo:

Quadro 4 - Comparação entre políticas *top-down* e *bottom-up*

Políticas	<i>Top down</i>	<i>Bottom – up</i>
Sentido de atuação		
Foco inicial	Decisões governamentais	Decisões colegiadas construídas e implementada em escala local
Identificação dos maiores atores dentro do processo	Governos, representantes de grandes corporações e empresas, agentes políticos	Cidadão, Líderes comunitários, representantes de ONG's e movimentos sociais
Modelo processo político	Composto por ciclos ou fases	Os estágios desenvolvidos são adaptados à realidade de cada comunidade
Processo de implementação	Hierárquico	Descentralizado
Formas de uso	Como um sistema guia para alcançar objetivos induzindo a determinados resultados políticos	Como ferramenta interativa e estratégica utilizadas por múltiplos atores dentro de uma rede política.
Modelos de Democracia	Elitista	Participativa

Fonte: adaptado de Rua, (S.d.); Sabatier (1986).

Em alguns casos a participação popular, na elaboração e implantação de políticas públicas, pode se caracterizar por ser apenas uma formalidade legal a ser preenchida e a maioria das pessoas que serão realmente atingidas pela política proposta fica a margem do processo e com pouco ou nenhum poder de decisão. A falta de reconhecimento de resultados práticos de tais políticas favorece a apatia e a resignificação da sociedade. Outros elementos podem ainda ser citados para tentar justificar o fraco comprometimento das pessoas:



A implementação de uma política pública se mostra fortemente imbricada no conceito de governança, uma vez que este conceito admite que são as regras do jogo e os arranjos institucionais que deverão dar suporte à cooperação, à coordenação e à negociação dos processos de elaboração e implementação de uma política (SILVA; MELO, 2000).

#### 4.1.1.2 IAD Framework: um novo marco analítico

Um modelo de análise apresentado inicialmente por Oarkerson (1992) e objeto de reformulações por Ostrom (2001) tem sido utilizado em pesquisas que tratam do gerenciamento dos recursos comuns (*Common-Pool Resource*) e da análise de políticas públicas. Este modelo analítico recebeu o nome de *Institutional Analysis and Development Framework – IAD Framework*<sup>14</sup> e tem sido considerado, no campo da análise política, um dos marcos analíticos mais interessantes ao se tentar integrar a dimensão cultural na explicação das políticas públicas.

Esse modelo (figura 02) foi elaborado para o estudo dos processos de gestão compartilhada, da ação coletiva e de recursos naturais, embutidos no ideário da manutenção do bem comum, Ostrom (2010) afirma ainda que este quadro deve ser utilizado em múltiplos níveis de complexidade e por pesquisadores de várias áreas do conhecimento.

O papel que as instituições no comportamento das decisões políticas e econômicas tem sido muitas vezes ignorado pelos pesquisadores envolvidos no campo da análise política. As Instituições são definidas como o conjunto de regras que são utilizadas por um grupo de indivíduos com a intenção de organizar as atividades repetitivas que geram resultados e que afetam os indivíduos e, potencialmente afetando os outros. (OSTROM, 1992). É preciso questionar, ainda segundo Ostrom, como as instituições, diversas e policêntricas, ajudam ou impedem a inovação, aprendizado, adaptação, confiança, cooperação. Para ela modelos simples não dão conta desta análise e precisamos continuar a melhorar as estruturas e as teorias para que possamos melhor compreender a complexidade e não simplesmente rejeita-la. (OSTROM, 1992, 2010)

*O IAD framework* é um quadro que apresenta um conjunto de variáveis que poderão auxiliar qualquer analista, seja no campo institucional ou no acadêmico, a examinar a diversidade de contextos institucionais. (OSTROM, 2010) Uma das vantagens na utilização do modelo analítico na análise de políticas ambientais, apontada por Silva

<sup>14</sup> Quadro de Análise Institucional e Desenvolvimento.

Filho et al. (2009), “é a clara definição de alguns conceitos que podem ter diversas interpretações em diferentes abordagens, institucionalistas ou não” (SILVA FILHO ET AL., 2009, p. 615)

O *IAD Framework*, de Ostrom, considera três *variáveis externas* importantes: (1) as características materiais e físicas do contexto – *condições biofísicas*; (2) as particularidades culturais próprias da comunidade política – *atributos da comunidade*; e (3) as regras utilizadas pelos participantes para ordenar suas relações – *regras em uso*. Ao identificar estas variáveis procura-se analisar os fatores, em cada uma delas, que influenciam o comportamento dos indivíduos ou grupos que integram a situação política. É importante observar que a maioria das variáveis vai mudar em diferentes escalas.

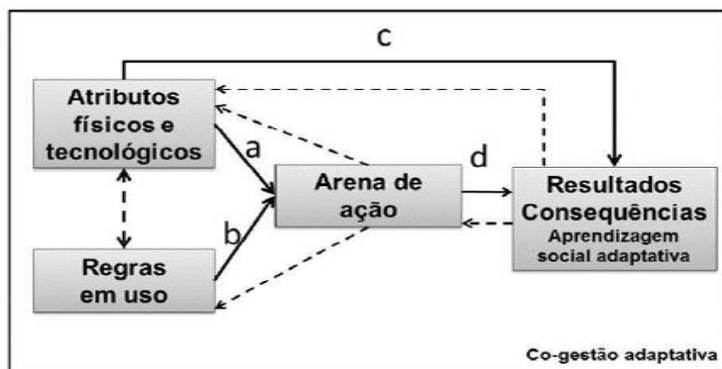
Este conjunto de variáveis impactam diretamente na *arena de ação*, muitas vezes é o foco da análise, pois se pode perceber em que medida os atores serão afetados pelos fatores externos. Essa arena tem dois aspectos importantes: a características estruturais de uma situação de ação e a identificação dos atores que interagem na situação de ação que identificam os padrões de interação resultantes do processo. É neste espaço que ocorrem as tomadas de decisão, apesar de os envolvidos, ocasionalmente, ficarem vulneráveis as pressões exercidas por forças políticas ou por elites locais e também possuírem diferentes níveis de informação, capacidades e experiência e precisarem considerar determinadas incertezas, preferências e oposições neste processo.

É a partir dos *resultados (outcomes)* que as políticas ou sistemas de gestão são avaliados, incentivando a inovação e a aprendizagem na gestão dos recursos comuns. Butzke (2014) apresentou uma adaptação ao modelo de análise de Ostrom (figura 05) aproximando-o aos estudos de co-gestão adaptativa que entende o conceito de aprendizagem social adaptativa como um processo interativo e contínuo. “A expectativa é que a aprendizagem leve a ação coletiva à mudança institucional na forma de regras, leis, costumes e normas” (BUTZKE, 2014, p. 44).

Em síntese, o quadro de análise tem potencial para identificar práticas com base no conhecimento local, e também os mecanismos sociais por trás dessas práticas, identificando similaridades, padrões gerais e princípios que podem ser usados nos estudos de caso, gerando lições que podem ser aprendidas para desenhar sistemas de gestão de recursos mais sustentáveis. (BERKES; FOLKE, 1998; BUTTZKE, 2014)

O modelo (figura 5) poderá ser utilizado de três maneiras diferentes. É possível iniciar a análise a partir da arena de ação (no centro do quadro), pelos resultados (a direita no quadro) ou pelas variáveis externas (a esquerda no quadro).

Figura 5 - Modelo de análise de gestão de recursos comuns ajustado a co-gestão adaptativa



Fonte: Butzke (2014).

Segundo Butzke, se iniciarmos a análise pelos resultados, por exemplo, ao observar as consequências das políticas em seu contexto e como uma progressão de eventos será possível identificar de forma mais competente soluções, adequações e mudanças que se façam necessárias. (BUTZKE, 2014, OSTROM; HESS, 2007, BERKES; FOLKE, 1998).

#### 4.1.2 A pesquisa e a avaliação de políticas públicas (*policy analysis*)

Pensar a forma como uma política pública é implementada e quais são os acertos e as dificuldades enfrentadas neste processo é o objetivo principal da *policy analysis*. Os avaliadores de políticas públicas têm se dedicado em estudar os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão e as características deste processo, ou seja, basicamente, estudam a eficácia das políticas pública.

Porém é preciso lembrar que, avaliar é essencialmente o ato de atribuir valor e, para tanto, se faz necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer porque uma ação ou mesmo um programa é preferível a outro. A análise proposta num processo avaliativo terá sempre um caráter complexo e que poderá servir de base para decisões políticas posteriores. Portanto não se pode perder de vista que o processo avaliativo é também um instrumento de aprendizado que incorre na

tomada de decisão sobre os rumos que se seguirão quanto a reformulação, reversão ou substituição de uma política pública.

O precursor da expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi Laswell, ainda nos anos 1930. Laswell buscava conciliar, com essa expressão, o conhecimento científico/acadêmico e a produção empírica dos governos. A análise de políticas públicas procura também estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo no debate que envolve o diálogo sobre o sucesso ou fracasso de uma política pública e os embates que acontecem neste processo em torno de interesses, preferências e ideias em que se estabelecem os governos (SOUZA, 2006).

A avaliação de políticas públicas usa de métodos próprios da pesquisa social e a escolha do método depende de se estabelecer na discussão as conexões lógicas entre objetivos e critérios de avaliação e modelos analíticos capazes de responder à pergunta básica de toda pesquisa que pretenda avaliar um programa social ou uma política pública: tal política ou programa pode ser avaliado como um sucesso ou como um fracasso?

As pesquisas de avaliação podem ser enquadradas em dois tipos básicos: a) a avaliação de processos, que visa aferição da eficácia e tem por objetivo o acompanhamento e avaliação de metodologia de implementação e execução e b) a avaliação de impactos, que tem na aferição da efetividade seu foco e o acompanhamento, avaliação e o controle dos efeitos dos programas como objetivo. Os produtos de uma política são indicadores de quais as ações foram priorizadas pelos governantes, quais as prioridades e demandas estão realmente sendo atendidas, demonstrando objetivos e benefícios que foi possível atingir. Já os impactos são medidos que apontam o desempenho da ação pública, ou seja, se atingiu ou não seus objetivos (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Os fatores que condicionam as políticas públicas não são permanentes ou imutáveis, eles estão sujeitos a alterações ao longo do tempo e se faz necessária constante análise de toda política pública, da sua concepção ao resultado, num movimento cíclico de renovação. Frey (2000, p. 219-220), afirma:

O Exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas. A evolução histórica da política ambiental, por exemplo, mostra de forma nítida como ambas

dimensões têm se influenciado de forma recíproca e permanente. As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas - elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos - sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política.

Para tanto, é preciso que os instrumentos de análise de políticas públicas também possam ser adaptados às condições específicas das sociedades. Pois o interesse de tal análise não deve ser apenas para ampliar o conhecimento sobre determinado programa ou projeto, o que está em jogo é a possibilidade de se analisar tanto os processos ou o conteúdo de uma política quanto as instituições que estão envolvidas na concepção ou implementação desta política e de alguma forma influenciam os seus resultados (FREY, 2000).

Em síntese, a análise política engloba um campo de conhecimento multidisciplinar que busca compreender e explicar a natureza da política e os seus processos, focada simultaneamente na ação governamental e na análise de seus resultados, propondo, quando necessário, mudanças de rumo de tais ações.

## 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CO-GESTÃO ADAPTATIVA DO MEIO AMBIENTE: APROXIMANDO CONCEITOS

As políticas de gestão de recursos podem ser tratadas como experiências a partir do qual os gestores podem aprender. Organizações e instituições podem "aprender" como indivíduos fazem, e daí a gestão adaptativa se baseia no aprendizado social e institucional. Gestão adaptativa difere da gestão de recursos convencionais, por enfatizar a importância de *feedbacks* do ambiente na definição das políticas, seguido por mais sistemática (isto é, não aleatória), experimentação para moldar a política posterior, e assim por diante. O processo é iterativo, é o *feedback* e o aprendizado baseado nisto. É co-evolutiva no sentido de que se trata de duas vias de *feedback*, entre a política de gestão e do estado do recurso. Assim, manejo adaptativo é uma abordagem indutiva, com base em estudos comparativos que combinam teorias ecológicas com a observação, e com intervenções ativas humanas na natureza, com base no entendimento do processo de resposta humana. Trabalho mais recente na

adaptação centrou-se sobre a importância da escala no tempo e no espaço (BERKES, 2009; BUTZKE, 2014).

Gestão adaptativa é uma abordagem relativamente nova na ciência de recursos de gestão, mas sua lógica de senso comum que enfatiza o aprender fazendo, e a eliminação da barreira entre a investigação e gestão se assemelham a sistemas tradicionais de gerenciamento de recursos. Ambos dependem de *feedback* e de aprendizagem, e sobre o acúmulo progressivo de conhecimento, como muitas vezes, e por muitas gerações no caso de sistemas tradicionais. Gestão adaptativa tem a vantagem de experimentação sistemática e a incorporação da pesquisa científica para o regime de gestão global.

O termo *feedback* é usado no sentido de sistemas convencionais para se referir ao resultado de qualquer comportamento que pode reforçar (*feedback* positivo) ou modificar (*feedback* negativo) comportamento subsequente. Mais especificamente, a preocupação é com o reconhecimento de *feedbacks* ambientais (por exemplo, o esgotamento dos recursos especial, a diminuição da captura por unidade de esforço) que sinalizam mudanças nas respostas de gestão, bem como a capacidade das instituições de gestão de recursos para receber e para responder a esses sinais.

Teóricos que discutem a gestão dos recursos comuns empenham esforços para estabelecer um arcabouço teórico que amplie as possibilidades de enfrentamento da problemática socioambiental. Neste sentido, a co-gestão e a gestão adaptativa vêm evoluindo em direção a um terreno comum: a co-gestão adaptativa. A geração de conhecimento e aprendizagem se tornou central para essas abordagens. Berkes (2009) afirma que a co-gestão pode ser entendida como um processo de partilha de poder e responsabilidades entre governo e usuários locais de recursos, um acordo pelo qual parcerias podem acontecer. Cada vez mais, a co-gestão está sendo combinada com abordagens baseadas na aprendizagem. A gestão adaptativa ou aprender-fazendo foi originalmente formulada como uma forma de lidar com a incerteza e complexidade. A co-gestão se relaciona com a governança centrada nas pessoas no que concerne ao compartilhamento de responsabilidades entre os parceiros. A co-gestão como governança envolve uma gama de atores, incluindo públicos e privados.

Plummer (2009) apresenta uma abordagem emergente e interdisciplinar que recebeu o nome de co-gestão adaptativa. Apresentada por ele como resultado da fusão entre a co-gestão e a gestão adaptativa envolvida por múltiplas fases. Neste sentido, se mostra como uma abordagem dinâmica e possui interações multiescalares com grande

potencial de fazer frente aos problemas inerentes aos sistemas socioecológicos complexos e oferece um ponto de partida para uma agenda comum entre a co-gestão adaptativa e os estudiosos da governança.

#### **4.2.1 Os desafios políticos da problemática ambiental**

Não se pode negar a dimensão política embutida nos debates do ecodesenvolvimento. A busca por uma alternativa para o enfrentamento da problemática ambiental está atrelada a uma multiplicidade de compreensões e expectativas sobre a gestão dos recursos naturais que precisa ser equacionada ao se pensar e formular políticas públicas para que elas possam sinalizar um caminho rumo ao ecodesenvolvimento. Esse processo precisa ser participativo e requer determinação e interesse político e social por parte dos envolvidos para que seja possível estabelecer uma nova relação entre a sociedade e a natureza.

Pensar uma política ambiental que tenha em seu seio o enfoque do Ecodesenvolvimento requer a inclusão de ações que priorizem o planejamento local e participativo das comunidades e também permitam o reconhecimento dos direitos legítimos das populações aos recursos comuns e das suas necessidades enquanto comunidades locais, estabelecendo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a produção científica. O êxito está em estabelecer uma gestão negociada e contratual dos recursos que considere a participação ativa dos *stakeholders* locais. Condição importante é garantia de que a população receba uma parte dos benefícios do aproveitamento dos saberes populares e dos recursos genéticos por eles coletados. Requer, como aspecto suplementar e não negociável, a busca de instrumentos alternativos de regulação capazes de favorecer uma interação eficaz entre a comunidade científica e a esfera do planejamento local e territorial, baseada nos princípios da pesquisa-ação de corte sistêmico ou do enfoque de gestão de recursos naturais de uso comum. E esse é, sem dúvida, um grande esforço de pesquisa que tem sido proposto para ampliar os debates sobre a gestão de recursos naturais e a participação da sociedade em processos coletivos de tomada de decisão.

Não obstante os avanços alcançados em termos de regulamentação jurídica dos danos ao ambiente e das ações reparadoras a serem empreendidas, bem como de articulação institucional e de conscientização das populações, muito frequentemente as intervenções governamentais no

campo do planejamento e da gestão ambiental acabam produzindo o desinteresse e a desresponsabilização das populações locais, sem chegar a oferecer soluções efetivas para os seus problemas. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 21).

É urgente a necessidade de se reconhecer a gravidade dos impasses gerados pelos novos códigos jurídicos na sua aplicação efetiva (*enforcement*). As temáticas ambientais são incorporadas via de regra, nas agendas políticas quando se tornam apelo publicitário produzido pelas grandes mídias e veículos de comunicação. Essa incorporação se dá como resposta às demandas midiáticas e carecem de dados científicos mais consistentes para o reconhecimento e o enfrentamento das problemáticas emergentes e urgentes relacionadas aos recursos de uso comum da humanidade. Esse tema acaba comprometido ao ser apresentado em meio à incertezas e controvérsias científicas em um bombardeio de informações junto à população.

A crise sociológica exprime um duplo processo de expropriação das condições materiais e culturais de existência e de trabalho de um amplo contingente de grupos humanos, implicando a perda acelerada da diversidade de formas de relacionamento desses grupos com a natureza. (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 22).

Entretanto, a expropriação destas condições pode ser superada como demonstram os vários exemplos têm sido registrados pela comunidade acadêmica envolvida em encontrar saídas para o enfrentamento da problemática ambiental em que nossa sociedade se encontra e para tanto apresentam relatos de comunidades locais que superaram a lógica existente a partir de processos inovadores de auto-organização com “co-responsabilidade na reconstrução do tecido socioeconômico e se engajando na conquista da *cidadania ambiental*” (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 22).

A viabilidade da gestão comunitária pode ser fragilizada, segundo Vieira, Berkes e Seixas (2005), se fatores como complexidade da paisagem, diversidade de recursos naturais, conflitos de percepção e de interesse dos usuários, não forem prudentemente administrados. As conexões institucionais transescalares necessitam de olhar atento diante



de suas interdependências (nos diversos níveis: comunitário, regional, etc.) baseados no princípio da subsidiaridade<sup>15</sup>.

Neste sentido, a problemática ambiental demanda de políticas públicas específicas diante da complexidade e das interconexões que tais problemas estabelecem com o cotidiano. O desafio, portanto, está em compreendermos a complexidade que está embutida na própria dinâmica dos sistemas socioambientais. Para fazer uma avaliação consistente das políticas públicas ambientais é preciso considerar algumas questões, como por exemplo: (a) qual o estilo de desenvolvimento se pretende? (b) quais são os envolvidos no processo de planejamento e quais arranjos institucionais decorrem deste processo? (c) quais indicadores de desenvolvimento podem ser identificados? e (d) como dar continuidade às políticas públicas diante da própria descontinuidade política no país? As respostas a essas questões dependem, sem dúvidas, de se constituir um arcabouço que considere outras dimensões do desenvolvimento e ainda os conflitos e interesses políticos, econômicos e sociais que estão envolvidos no próprio processo político (FERNANDES, 2012).

#### 4.3 - APRENDIZAGEM SOCIAL, CICLO POLÍTICO E A CO-GESTÃO ADAPTATIVA: UNINDO OS PONTOS

Os estudos sobre aprendizagem social estão relacionados, de forma geral, com a gestão de recursos naturais, resolução de problemas ambientais e governança. Em nossa sociedade desenvolvemos uma maneira “insustentável” de viver que está baseada em padrões onde o consumo é exagerado e a as necessidades basicamente individuais. Outra lógica precisa ser aprendida. Uma lógica que permita, individual e coletivamente, a superação dos modelos atuais e o estabelecimento de novos padrões de consumo. A aprendizagem social pode auxiliar o entendimento dos processos sociais que favoreçam a sustentabilidade.

A aprendizagem social é muito mais que simples participação ou aprender em grupo. Ela envolve compreensão sobre limites e mecanismos institucionais de governança. Ela tem como princípio norteador o diálogo que proporcionará aos grupos a criação de bases para acordos, para o estabelecimento de compromissos e consensos. A aprendizagem torna-se a base para a promoção da co-gestão adaptativa. Cundill (2010) afirma que o importante é entender em que medida se dá a colaboração,

<sup>15</sup> Princípio que se contrapõe ao princípio de centralização tecnoburocrática dos processos decisórios. (VIEIRA, BERRKES, SEIXAS, p. 23).

aprendizagem e em quais arenas são criadas e quais os resultados desses processos nos diferentes contextos. Inicialmente pensada para refletir sobre a aprendizagem individual em contextos sociais distintos, baseava-se na observação e imitação, modelo clássico. O precursor dessa proposta foi Bandura (1977; 1986) que buscou descrever a forma como os indivíduos aprendem e tem seus comportamentos alterados em determinados contextos sociais. Para ele é a partir das referências de outrem que os atores sociais modelam seus comportamentos ou seja aprendem um comportamento ao observar outros indivíduos. Embora a teoria de Bandura (1977; 1986) esteja direcionada ao entendimento da maneira de aprender de um indivíduo em determinado contexto, ela também tem sido usada para explicar a aprendizagem coletiva.

O lugar da aprendizagem está condicionado as interações sociais entre os indivíduos e o ambiente. Demo (1997) insiste em afirmar que quando o assunto é aprender precisamos partir da premissa de que não podemos mais fazer qualquer análise social sem considerar o desafio ambiental, em termos práticos e teóricos. Neste sentido o ato de aprender é uma atividade teórico-prática que supõe mudanças profundas e intensas e no momento em que a questão ambiental é inserida no processo é necessário impor uma revisão radical dos procedimentos de aprendizagem.

Quando pensamos em aprendizagem social no contexto da gestão de recursos comuns nos referimos essencialmente a complexidade e a necessidade de mudanças que a questão ambiental expõe. Foi a busca por alternativas para lidar com as incertezas, inerentes à questão ambiental, que impulsionou o debate sobre a aprendizagem social. Berkes (2009) aponta a aprendizagem social como característica definidora da gestão adaptativa.

As abordagens de aprendizagem social, em Cundill (2010), visam sobretudo encontrar formas para que os indivíduos possam transcender as normas sociais, valores e tradições que as fazem pensar os problemas gerando mudanças profundas na forma como se relacionam com questões socioambientais. A teoria da aprendizagem social lança luz sobre as formas pelas quais as percepções, valores e crenças que sustentam o comportamento e os pressupostos de mudança através de processos colaborativos e, portanto, as maneiras pelas quais as inovações acontecem.

Algumas variáveis-chave apontam para a possibilidade de entender como acontecem as mudanças nos sistemas. Uma pré-condição para que a aprendizagem social aconteça é que significados, entendimentos e realidades múltiplas possam ser reconhecidas. Isto está

relacionado com a necessidade de criar espaços de colaboração e confiança.

Comunidades de prática, de Cundill, refere-se a um grupo ou grupos de pessoas que compartilham uma preocupação por algo que eles fazem e a maneira como aprendem a fazer melhor, através de uma interação regular. Possui três elementos básicos: 1) Sentimento de empreendimento conjunto que une as pessoas; 2) membros interagem e aprendem uns com os outros através de histórias em comum e engajamento mútuo; 3) constroem conhecimento, a ser acumulado pela comunidade, a partir da prática repertório (lições aprendidas, regras de ouro, vocabulário e padrões próprios). O acompanhamento da aprendizagem e a formação de comunidades de prática ainda são um desafio significativo para os cientistas.

A perspectiva transdisciplinar é uma modalidade interativa e comunicativa de se fazer pesquisa socioecológica. Ela incorpora práticas da pesquisa-ação num processo de aprendizagem recíproco envolvendo os diversos atores do contexto sociocultural no local onde os problemas estudados afetam a comunidade como um todo. Tais grupos de aprendizagem envolvidos em ações de ensaio e erro e que integram cientistas, leigos, tecnólogos são chamados de comunidades de aprendizagem (SAUVÉ, 2001; VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005).

Sua proposta está centrada na construção de processos pautados nos princípios de igualdade, participação, pluralismo, promoção da descentralização e do empoderamento em todos os níveis da sociedade. Empoderamento daqueles que são marginalizados e que se refletirá com “o engajamento crítico dos cidadãos em ações geradoras de novos tipos de saber, de novas práticas e de novos padrões de organização da vida coletiva no nível local/territorial”. (VIEIRA, 2011, p. 22).

#### **4.3.1 Aprofundando o conceito de aprendizagem social: *Loops Learning***

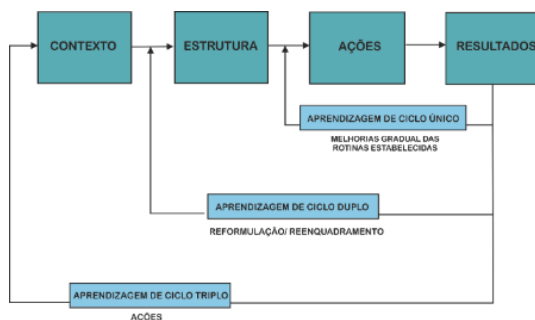
Muitas são as aplicações e as definições de aprendizagem social na gestão de recursos. Pahl-Wostl (2009) investigou a aprendizagem social na gestão de bacias hidrográficas e a partir de seus estudos anteriores desenvolveu uma estrutura conceitual para captar os processos essenciais de aprendizagem social em vários níveis. Segundo esta perspectiva, o aprendizado social é essencial para desenvolver e sustentar a capacidade dos diferentes *stakeholders* para gerenciar os seus recursos naturais com eficiência. Defendem o aprendizado da entidade social como

um todo e o surgimento de propriedades do coletivo dos atores. A estrutura é caracterizada por uma ampla compreensão da aprendizagem social que está enraizada nos fios mais interpretativos das ciências sociais.

Pahl-Wostl (2009) afirma que um ciclo de feedback entre resultados e contexto leva em conta as mudanças estruturais de uma forma cíclica e iterativa. Os resultados das análises empíricas em suas pesquisas demonstraram que fatores externos impedem a aprendizagem social. Exemplificam essa situação: sistemas políticos e econômicos centralizados, a privatização e a comercialização do meio ambiente, os rígidos sistemas burocráticos eo segredo político e a dificuldade de acesso público à informação.

A aprendizagem pode assim ter diferentes níveis de intensidade e alcance. Três níveis de aprendizagem (loop learning) foram identificados por Pahl-Wostl (2009) tomando por base o que foi desenvolvido na teoria organizacional. (Figura 6)

Figura 6 - Sequência no conceito de aprendizagem

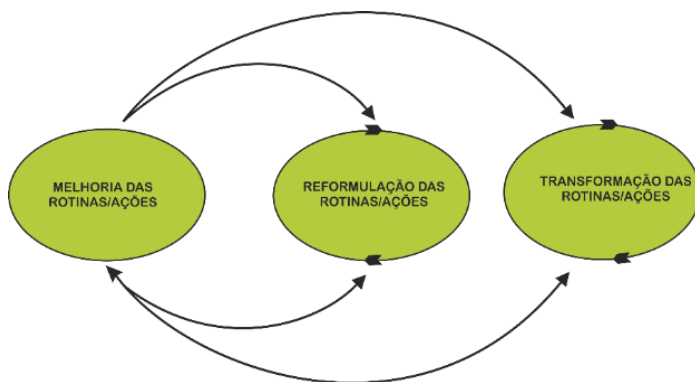


Fonte: Pahl-Wostl (2009)

A aprendizagem enquanto um ciclo único, para Pahl-Wostl, refere-se a processos de aperfeiçoamento de ações que visam melhorar o desempenho sem pretender alterar pressupostos orientadores e pôr em causa as rotinas previamente estabelecidas. Já o aprendizado de duplo circuito se apresenta como uma reformulação no quadro de referências e as suposições orientadoras passam a ser questionadas podendo levar a uma reformulação dos preceitos previamente estabelecidos. Tal reformulação implica numa reflexão sobre metas e o enquadramento de problemas (prioridades, incluir novos aspectos, alterar limites da análise do sistema) e suposições de como tais metas podem ser alcançadas.

Na aprendizagem de ciclo triplo uma transformação do contexto estrutural e dos fatores que determinam o quadro de referência deve ocorrer. Para que a transformação seja concretizada, se faz necessário o reconhecimento de que os paradigmas e as restrições estruturais impedem uma reformulação efetiva da governança de recursos e das práticas de gestão e que mudança precisa acontecer tanto de paradigma como em normas e valores subjacentes. (Figura 7)

Figura 7 Ciclos de aprendizagem



Fonte: Pahl-Wostl (2009)

Cundill (2010), por sua vez cita Argyris, quando o assunto envolve níveis de aprendizagem social. Ele considera três *loops* [laço simples, duplo e triplo], que oferece *insight* sobre a inovação institucional como um resultado de processos de aprendizagem. A aprendizagem em laço simples (*single-loop*) se refere a melhoria das ações, estratégias e práticas que ocorrem num grupo envolvido num projeto de gestão adaptativa “convencional”. A aprendizagem em laço duplo (*double-loop*) envolve o questionamento dos pressupostos e dos modelos mentais que baseiam a seleção de estratégias particulares e ações. No laço triplo (*triple-loop*) a aprendizagem ocorre quando os valores e normas que sustentam as hipóteses são questionados e refletidos. Isto leva a um entendimento mais profundo do contexto, dinâmicas de poder, valores que influenciam a capacidade de gerir os recursos naturais (CUNDILL, 2010).

Vivacqua, 2012 também descreve a aprendizagem social em

*loops usando como referência* ARMITAGE et al, 2008

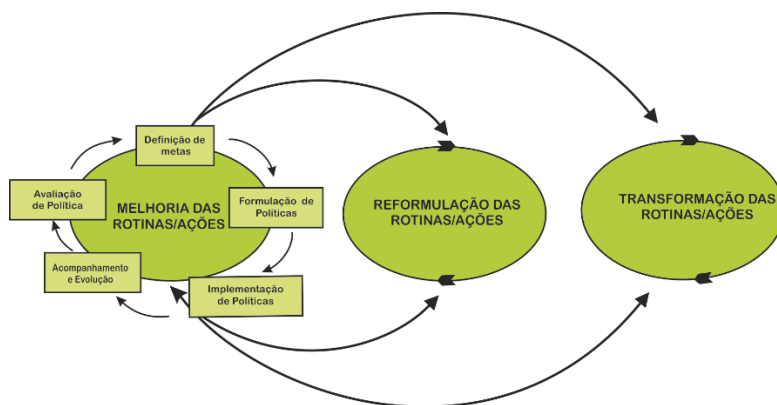
Com um enfoque mais próximo da perspectiva grupal, e mais amplamente utilizado pelos pesquisadores da gestão de recursos comuns, a literatura sobre *aprendizagem social* tem enfatizado, com diferentes definições, que o processo de aprendizagem ocorre por meio de *loops*, os quais podem ser simples, duplos, e, em alguns casos, triplos. Aprendizagem *single-loop* envolve a identificação de problemas e erros e a construção de estratégias alternativas para resolver tais problemas e melhorar os resultados. Aprendizagem por *double-loop* ocorre quando as visões de mundo e os valores existentes são modificados, resultando em mudanças de comportamento. As estruturas organizacionais e institucionais que favorecem o *double-loop* são caracterizadas por uma disposição em assumir riscos para ampliar oportunidades de aprendizagem, esforço por construir confiança, transparência requerida para desafiar valores arraigados, engajamento ativo com a sociedade civil e alto grau de participação cidadã. Por sua vez, a aprendizagem de *triple-loop*, quando ocorre, concentra o foco na criação de normas e protocolos de governança. O desenho e a revisão das normas suscitam um mecanismo reflexivo que favorece mudanças no sistema de governança. Esse processo pode ser comparado à trama de uma corda, entrelaçada, que envolve reflexão, sistema de orientação, integração, negociação e participação, que juntos delineiam agência humana, aprendizagem coletiva e individual e processos de mudança (VIVACQUA, 2012, p. 71-72)

Armitage et al (2008) apontam uma série de lições que surgem das dimensões do paradoxo da aprendizagem por eles descritas. Entre elas: a aprendizagem adaptativa é susceptível de exigir a implementação de vários modelos de aprendizagem em diferentes fases do processo de aprendizagem, o que pressupõe grandes demandas de capacidade para os facilitadores dos processos, que vai muito além das de eficiência técnica e financeira. Outra questão envolve a necessidade de se construir capacidades ao invés de se focar em modelos ou estruturas pré definidas. E, por fim, os processos de aprendizagem são com frequência

acompanhados de riscos, seja para os indivíduos seja para os grupos envolvidos. Riscos que envolvem a divulgação de informações, a confiança coletiva, os incentivos financeiros ou não financeiros (por exemplo, partilha de poder) ou os programas de compensação para facilitar os processos de aprendizagem.

Analticamente, Pahl-Wostl (2009) associa o ciclo político e a aprendizagem de ciclo triplo fazendo distinção entre redes de políticas estabelecidas e formalizadas e redes de aprendizagem adaptativas e informais, conforme representado na Figura 8:

Figura 8 Ciclos políticos integrados aos loops de aprendizagem



Fonte: Pahl-Wostl, 2009.

O ciclo de políticas é apresentado por Pahl-Wostl como modelo analítico e não como um modelo estritamente normativo por acreditar que uma distinção de fases diferentes em tal ciclo parece ser útil. Segundo a autora, em contextos formalizados, como os que caracterizam o ciclo de políticas (*policy cycle*), os atores se empenham principalmente em realizar negociações em vez de abrir espaços para discursos inovadores. “Eles defendem suas posições entrencheadas. Também não há recursos (tempo, dinheiro) disponíveis para a experimentação e visão”<sup>16</sup> (Pahl-

<sup>16</sup> “In formalized settings characterizing the policy cycle actors mainly engage in bargaining rather than open innovative discourse. They defend their entrenched positions. Also no resources (time, money) are available for experimenting and visioning” (Pahl-Wostl, 2009, p 361).

Wostl, 2009, p 361). O que pode gerar restrições e constrangimentos quando se busca alcançar níveis mais duradouros e eficazes de aprendizagem. “Pode até pensar nos ciclos de aprendizagem à medida que os instrumentos de política começam e se desencadeiam dentro da rede formal de políticas. Mas, novamente, é uma questão de pesquisa intrigante analisar o equilíbrio adequado entre o fortalecimento dos vínculos entre ciclos de políticas e ciclos de aprendizagem sem destruir a capacidade de inovar e aprender sobre isso” (PAHL-WOSTL, 2009, p. 362).

Segundo Vivacqua (2012) a aprendizagem é um processo adaptativo e não linear que facilita o envolvimento público na gestão de recursos comuns. Esse envolvimento pode representar o aumento de poder e de autonomia para os grupos sociais, seja nas relações interpessoais e ou nas institucionais que envolvem a complexidade dos sistemas socioambientais. A autora afirma ainda que sucessivos *loops* de aprendizagem ocorrem quando o sucesso no enfrentamento de um problema cria habilidades nos grupos envolvidos de lidar com problemas mais complexos, o que pode indicar que o arranjo institucional se fortaleceu tanto em suas estruturas internas quanto em suas ligações externas. (VIVACQUA, 2012, 72)

Se considerarmos a complexidade que envolve a gestão e a política ambiental se faz necessário pensar a aprendizagem enquanto ciclo de retroalimentação e processo de permanente formação. Este processo pressupõe: a autoformação (interação do ser), heteroformação (envolvimento com outros e com a sociedade) e ecoformação (reflexão sobre as relações com o mundo, com o cosmo). Ou seja, “pensar a formação como um processo vital e permanente, formatado pela interação entre si (auto), os outros (sócio, hetero) e o mundo (eco).” (Galvani e Pineau , 2012, p 209)



## **5 DA AGENDA POLÍTICA À AÇÃO: A AGENDA 21 EM CONSTRUÇÃO NO BRASIL**

O debate que envolve o binômio desenvolvimento e ambiente, incorporado aos fundamentos da ecologia política ocorre desde os anos 1960 tornando-se uma questão fundamental, estratégica e central nas discussões sobre os estilos de vida, a sobrevivência das espécies e as estruturas sociais em um planeta limitado. A inovação está em inserir, a partir deste debate, a natureza como categoria principal para o planejamento e promover o questionamento dos caminhos do desenvolvimento trilhados até aqui. Essa inovação ganha corpo na Europa, um continente considerado extremamente desenvolvido, onde imperava o modelo de Estado de Bem-estar Social que, na época, se fazia apresentar como legítimo modelo civilizatório industrial, urbano e provedor das necessidades.

Mas é preciso esclarecer que existem “limites” para as relações que desenvolvemos com a natureza. Para a ecologia política a questão principal não é, necessariamente, a capacidade humana de transformar a natureza o que define nossa sociedade, mas, de forma clara, a quantidade e a rapidez com que gera problemas ambientais, sempre relacionados ao modo de produção em vigor. Essa trajetória emblemática da questão ambiental nos faz prospectar uma política pública mais inclusiva, desencadeadora de ações que devem priorizar a governança local que permita o reconhecimento dos direitos legítimos das populações endógenas aos recursos comuns para a satisfação de suas necessidades, estabelecendo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a produção científica. Para tanto o primeiro passo consiste em construir uma agenda política inovadora e consistente capaz de promover mudanças estruturais e de longo espectro.

Neste sentido, este capítulo tem por objetivo descrever a formulação da agenda política que originou a Agenda 21, tanto no contexto histórico mundial quanto no território catarinense a partir do programa Agenda 21. Cabe reafirmar a definição assumida nesta tese para Agendas 21 Locais enquanto processos inovadores de auto-organização comunitária de co-gestão adaptativa em prol do ecodesenvolvimento territorial, rede de ação coletiva, que visa uma transformação social em um determinado local. O recorte espaço-tempo proporciona um marco estratégico na pesquisa, que tem por objetivo maior interpretar analiticamente a implementação de Agendas 21 Locais, a partir da observação de experiências estrategicamente selecionadas.

As variáveis exógenas são para Plummer (2009), “em grande parte originadas *fora da rede* de atores que constituem co-gestão adaptativa e contribuem para sua transformabilidade” O desafio consiste em identificar como múltiplas variáveis (exógenas ou endógenas) interagem e combinam-se, para depois buscar compreender como e se proporcionam mudanças de rumo nos processos em estudo. Essas variáveis darão suporte para a concepção da linha de argumentação deste capítulo.

Entretanto, cabe destacar, que as variáveis não serão descritas isoladamente, mas estarão imbuídas nas relações que estabelecem entre si e na relação entre espaços e tempos do contexto apresentado. É certo que, no modelo Plummer as variáveis exógenas se relacionam com as endógenas, mas para fins didáticos delimitamos como exógenas aquelas que estão relacionadas ao processo macro da tentativa de elaboração e implementação da Agenda 21 no mundo e endógenas as que se originam dentro da rede de co-gestão adaptativa, nesta perspectiva, a adaptabilidade é o seu foco principal.

Temos claro que as variáveis exógenas, destacadas neste capítulo, influenciaram e ainda influenciam os arranjos institucionais que vem sendo estabelecidos nos diferentes contextos apresentados. A intenção é observar como essas variáveis se comportam no caso das Agendas 21 Locais e como influenciam os arranjos institucionais, tanto no contexto internacional como no nacional. Para tanto, sugerimos um diálogo e uma aproximação entre os modelos de Plummer (2009) e de Ostrom (2010) por considerarmos que os dois modelos possuem grande convergência. Esta aproximação não tem a pretensão de criar um novo modelo, apenas propor uma adaptação, meramente analítica, para se analisar as Agendas 21 Locais selecionadas.

Sinteticamente, o capítulo aborda da construção da agenda política imbricada no estabelecimento do ideário de sustentabilidade e globalização neoliberal em seus primeiros passos. Nuances da experiência internacional são apresentados descrevendo a arena de ação e os arranjos institucionais identificáveis, além de apontar mecanismos de *enforcement* e eventuais lacunas neste percurso. O contexto brasileiro também é explorado apresentando o processo espaço-temporal da Agenda 21 Brasileira, a sua institucionalização e os trâmites de implementação das Agendas 21 Locais no território nacional.

## 5.1 CAMINHOS EM BUSCA DA SUSTENTABILIDADE PLANETÁRIA

A problemática ambiental passou a mobilizar a atenção pública com mais intensidade na década de 1970, com especial destaque para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano em 1972, em Estocolmo. Nesta década, devido a emergente questão socioambiental, avanços conceituais sobre as formas de desenvolvimento foram elaborados e também aprofundaram questionamentos sobre a origem dos problemas e das ameaças socioambientais em todo o mundo. A globalização emerge com força e, gradativamente a expressão *pensar globalmente e agir localmente* ganhou representatividade entre ambientalistas. (DUPUY, 1980; LOUREIRO, 2011).

Os governos nacionais possuíam, especialmente os do hemisfério Sul, uma visão rudimentar da necessidade de conter a degradação dos recursos naturais (enquanto patrimônio comum) e de controlar a poluição causada pela industrialização e pela concentração das ocupações humanas. É nesse ponto que se deve situar a questão da sustentabilidade, já que, a natureza, na ecologia política, não é vista apenas como fonte de recursos, mas como prioridade para que o modo de produção seja compatível com a capacidade de suporte e regeneração dos sistemas ecológicos (DUPUY, 1980; LOUREIRO, 2011).

É a partir da década de 1990 que o termo desenvolvimento sustentável ganha força e passa a integrar o discurso dos gestores públicos e integrar a mídia em geral. A RIO 92 é considerada, até os dias atuais, um marco histórico para o movimento ambientalista mundial e um dos mais importantes encontros já realizados pela Organização das Nações Unidas – ONU. Neste evento cinco importantes documentos foram aprovados, são eles: a Declaração do Rio, a Declaração de princípios sobre floresta, a Convenção sobre diversidade biológica, Convenção sobre as mudanças climáticas e a Agenda 21. A Agenda 21 foi considerado o documento mais abrangente aprovado nesta conferência e contou com a anuência de todos os países presentes (NOVAES, 2003; CRESPO, 2002).

Após uma década da realização da Rio 92, em 2002, um novo encontro foi proposto a ser realizado em Johannesburgo, Análises feitas neste evento, que ficou conhecido como Rio+10, reafirmaram que os problemas de desenvolvimento estimulados pelo crescimento econômico estão associados à globalização e coexistem com situações de pobreza e de exclusão social a partir de um acelerado processo de urbanização em paralelo à crescente ameaça das alterações climáticas, escassez de água e

problemas de saúde e segurança alimentar enfrentados pela população mundial.

Em junho de 2012, vinte anos após o Rio-92, uma nova conferência foi realizada no Rio de Janeiro, amplamente reconhecida como Rio+20. Esse encontro teve como principal objetivo a renovação dos compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável, propostos em 1992, por meio de uma avaliação do processo e lacunas na implantação das decisões adotadas pela cúpula e mais o tratamento de temas novos e emergentes. Seus dois principais assuntos foram: a) a economia verde e a erradicação da pobreza, e b) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. O enfoque principal foi de discutir modificações na economia, nos processos de produção e consumo mais amplos e que respeitem os direitos humanos.

No decorrer das últimas décadas, desde a primeira conferência realizada em 1972, se pode perceber avanços associados à introdução de temas como desenvolvimento sustentável e crise ambiental como questões de debate obrigatórios em escolas, empresas, institutos de pesquisa e meios de comunicação, além de um aumento gradativo de ativismo ambiental. Apesar destes avanços, não se nota a redução da escala de degradação ambiental mesmo com todos os protocolos, documentos e tratados propostos nos subseqüentes encontros.

## 5.2 AGENDA 21: CONCEPÇÃO E PRIMEIROS PASSOS

Em 1992, a consciência da importância das questões ambientais estava em um estágio inicial e quase não existiam compromissos anteriores a essa Conferência. Das discussões realizadas durante a Rio-92 originaram importantes convenções, acordos e tratados. A Agenda 21 foi um deles e precisou de dois anos de negociações anteriores ao evento para chegar ao seu texto principal e mostrou-se um excelente e amplo plano de ação. Sua implantação ficou a cargo dos governos que efetivamente decidiram se comprometer com o seu conteúdo.

A Agenda 21 comportou um conteúdo programático voltado para a efetivação do desenvolvimento sustentável e trouxe consigo uma grande expectativa por parte dos movimentos ambientalistas e dos gestores políticos que pretendiam torná-la um programa de ação coletiva com a função de estimular práticas sustentáveis de desenvolvimento. A Agenda 21 Global, como ficou conhecido este documento, foi elaborado em 40 capítulos divididos em quatro sessões contendo propostas que intencionam consolidar o *desenvolvimento sustentável* como um novo consenso mundial apresentando um amplo diagnóstico acerca dos efeitos

da degradação ambiental planetária e metas necessárias para minimizá-los. Seu texto é abrangente e envolve questões que vão desde a proteção dos oceanos até medidas em favor de populações indígenas, mulheres, jovens e crianças. Ao mesmo tempo, o documento enfatiza o fortalecimento do crescimento econômico dos Estados sem precisar os aspectos que o caracterize (RIBEIRO, 2012).

As ações propostas no documento deveriam ser materializadas como políticas públicas, nas diferentes escalas de poder, com capacidade para promover a sustentabilidade com base em métodos que conciliem a proteção ambiental, a justiça social e a eficiência econômica. O compromisso proposto pela Agenda 21 e assumido pela comunidade internacional, estava diretamente atrelado à promoção de mudanças na matriz de desenvolvimento para o século XXI, fator que exigiria um esforço, por parte dos governantes e dos cidadãos, em se promover uma revisão profunda do padrão civilizatório, transitando de um modelo civilizatório predatório para um novo formato de sociedade, capaz de incorporar, na sua essência, a prudência ecológica, a participação cidadã e a justiça social (FONSECA; BURSZTYN, 2009; BRASIL, 2003).

A Agenda 21 Global foi reconhecida como referência para a constituição de novas agendas políticas, por suas propostas inovadoras, para todos os países que buscam alternativas de desenvolvimento que possuam pressupostos de sustentabilidade. Uma de suas inovações é a prerrogativa de se promover o envolvimento dos diferentes atores e, conseqüentemente, a conciliação de interesses diversos quando se objetiva construir uma política pública eficiente. E este envolvimento nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas é também a sua maior complexidade. Por isso, em seu conteúdo ressalta a importância da governança, da democracia participativa e da justiça social e ambiental em todas as esferas de planejamento e de gestão, e assim consolidou-se como um documento metodológico, prático e orientador, para esse fim (FERNANDES et al, 2012; TORMO, 2008; FONSECA, 2009).

Sachs (2009) entende que a Rio 92 produziu avanços na medida em que colocou em pauta mundial questões importantes como a biodiversidade e o clima. No momento que se corroborou com a agenda 21 global, como documento de orientação para ações futuras a serem empreendidas, os países que ali estavam mostraram-se preocupados com o futuro do planeta. Mas, apesar das esperanças, a Agenda 21 não se desenvolveu da forma esperada, segundo o autor, por falta de um plano de divulgação e procedimentos mobilizadores.

Ribeiro (2012, p. 220) faz duas considerações sobre a Agenda 21 Global. Para o autor:

- a) O relatório aceita o crescimento dos países em desenvolvimento, embora não exponha com maior clareza quais seriam as condições deste crescimento.
- b) O relatório crê neste incentivo ao crescimento do mundo em desenvolvimento, desconsiderando que os recursos naturais expressam poderio econômico, uma vez que no tocante a competição de mercado é fundamental o controle das áreas de produção e extração de *commodities* para o abastecimento das indústrias sediadas nos países mais ricos. Existe, neste sentido, uma inobservância acerca dos jogos e estratégias geopolíticas intrínsecas ao mercado neoliberal, onde os países ricos irão defender os interesses de empresas transnacionais que monopolizam os recursos minerais, terras agricultáveis, florestas, etc., cruciais para a manutenção de suas economias.

No documento Agenda 21 Global fica clara a ideia de que é no “local” que as coisas acontecem e por isso dá grande ênfase a necessidade de se promover ações locais, nos moldes da Agenda 21, que estimulem a tomada de decisão participativa e que levem em consideração as potencialidades e os limites de cada comunidade. Cada país ficou responsável em organizar o seu programa de implantação da Agenda 21 e isso fez que os processos ocorressem de forma independente e diversificada, deixando a cargo de cada país a sua contextualização tendo em vista as especificidades locais e as características de cada território ou nação (TORMO, 2008; RANAURO, 2008; KOHLER, 2003).

### 5.3 BASES CONCEITUAIS DA AGENDA 21 LOCAL

O capítulo 28 da Agenda 21 Global atribui às autoridades locais um importante papel no estabelecimento de iniciativas de Agenda 21 Local (A21L). Esse papel, segundo o documento, não deve ser impositivo nem autoritário, ao contrário, deve assumir uma postura de facilitação privilegiando o protagonismo social em todo o processo. Esse protagonismo deve estimular a aprendizagem, o diálogo de saberes e a mobilização de recursos, elementos fundamentais para gerar políticas públicas que tenham sua importância verdadeiramente reconhecidas pela população (BRASIL, 1992) Neste sentido, A21L é considerado um

instrumento de gestão socioambiental muito importante para a mobilização e participação dos cidadãos na definição de prioridades e na formulação de plano de ação para o desenvolvimento local que envolvem diversos grupos de atores com objetivo de contribuir para um desenvolvimento que, a um só tempo, integre as necessidades de viabilidade econômica, a defesa do ambiente e promoção das condições de vida das populações.

São elementos essenciais para as A21L: (i) novas formas de participação e tomada de decisão; (ii) transparência e definição de responsabilidades; (iii) equidade e justiça social; e (iv) visão de longo prazo. O estímulo à participação e a inclusão da perspectiva local são alguns dos motivos das A21L se mostrarem mais exitosas e propagadas do que as Agendas 21 Nacionais. Neste sentido, a governança é componente essencial e necessário para os processos de Agenda 21 Local (KOHLE, 2003; TORMO, 2008).

As Agenda 21 Locais têm potencial para se tornar importante instrumento de implementação de sustentabilidade local e o seu sucesso não está “forçosamente garantido”. Tais experiências podem, potencialmente, criar inquietação e dinamizar vontade de mudança produzindo maior capacidade de intervenção e reforçando a resiliência local. Elas contribuem para o desenvolvimento local e a interação entre os vários atores nas comunidades locais (SCHIMIDT; GUERRA, 2010). Os autores a chamam de “uma autentica revolução silenciosa”.

A A21L é, na sua essência, um amplo espaço de aprendizagem social e também de estabelecimento de processos participativos, que procura promover consensos e propor cenários para o futuro, mediante a retomada de um planejamento multisetorial de construção coletiva, sendo assim, a sua elaboração pode servir de subsídio para a implementação de políticas públicas locais com ênfase à sustentabilidade.

Segundo Vieira (2012) a A21L tem potencial para se tornar um instrumento para o enfrentamento da crise socioambiental global e de suas causas estruturantes por ser, essencialmente, um processo inovador de auto-organização comunitária que pode desencadear a criação e a efetivação de um novo modelo de desenvolvimento. A ênfase está em possibilitar, a partir das experiências de A21L, o planejamento de novas estratégias de desenvolvimento antecedido de um diagnóstico socioecológico sistêmico e participativo que possa fundamentar cenários prospectivos e a negociação coletiva de um plano de codesenvolvimento local. As instituições para ação coletiva não podem somente facilitar o manejo dos recursos comuns, mas também incluem o diálogo intercomunidades e a resolução de conflitos (BERKES, 2001).

A necessidade de se colocar em ação a A21L foi difundida através de iniciativas e campanhas organizadas por organismos internacionais, com destaque em especial para o ICLEI<sup>17</sup>, que preserva até os dias atuais um papel diferenciado na implementação e difusão das A21L por todo o mundo. Segundo este instituto é preciso criar estratégias para promover o bom governo, reforçar os princípios e os critérios na tomada de decisão no âmbito local e criar políticas públicas apropriadas a cada contexto, incorporando novos instrumentos de informação, gestão, avaliação e controle nas administrações públicas.

O conceito de A21L assumido no território brasileiro, foi difundido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) tendo por base as diretrizes formuladas pelo ICLEI e entende as agendas 21 locais como um processo de planejamento participativo em um determinado território que envolve, necessariamente, a implantação de um fórum local composto paritariamente por representantes do governo, do empresariado e da sociedade civil. Para o MMA, é prerrogativa a composição de uma instância consultiva, paritária, democrática e participativa (fórum, comitê, comissão) que se tornará responsável pela elaboração de um plano de ação, de um planejamento integrado e estratégico. Este plano foi intitulado pelos técnicos do MMA de Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS).

No processo de construção de A21L é que se deve elencar as prioridades locais, priorizá-las por meio de projetos e ações coordenadas, estabelecer o tempo necessário para sua efetivação (curto, médio e longo prazo) e, por fim, definir meios de implementação das ações propostas pelo PLDS e as responsabilidades em cada etapa do referido plano.

A Agenda 21 Local é considerada também como um instrumento flexível que não pode ser concebido como uma ‘receita mágica’ para a resolução dos problemas socioambientais existentes em uma localidade. Ao contrário, ela busca essencialmente reorientar as ações humanas e sua relação com a natureza, com vistas a mudanças de rumos civilizatórios que estabeleçam garantias para o equilíbrio ambiental e a justiça social. O processo participativo na tomada de decisão é um atributo imprescindível para este instrumento (NOVAES, 2003; FONSECA; BURSZTYN, 2009).

<sup>17</sup> *International Council for Local Environmental Initiatives.*



Scherer-Warren (2006), por sua vez, afirma que as A21L atuam como *redes de negociação*<sup>18</sup> na esfera pública, em que seus coletivos desempenham um papel importante por estarem constituídas de atores de resistência e propositores de políticas sociais cidadãs. Tais redes possuem papel estratégico na sociedade por possuir um direcionamento organizativo, articulador, informativo e de empoderamento de coletivos.

Já a Rede Brasileira de Agenda 21 Locais - REBAL, considerou A21L todo o processo que incorporasse em sua estrutura a existência de uma instância participativa de discussão e decisão, independentemente deste ser chamado de fórum ou ter outra denominação (comissão, comitê, etc) e que considerasse as dimensões econômica, social, cultural e ambiental, fundamentais para o Desenvolvimento Sustentável. Segundo a REBAL os processos de A21L podem contribuir para a formulação de uma cultura pautada em uma ética solidária e democrática, pois buscam construir estratégias de ação para a inclusão de segmentos da sociedade ainda invisíveis nos processos de formulação de políticas públicas.

Os processos de construção de agendas locais devem ser ordenados mediante a criação de um fórum local composto por diferentes atores sociais com o propósito de repensar atitudes e valores que definem suas opções de desenvolvimento. Tais fóruns precisam ser compreendidos como instância de representação, debate e deliberação e também como organização em busca de promover processos de articulação dos atores locais. Para o autor estes processos são importantes para a construção social e política local, auxiliando na transformação dos territórios em "entes coletivos". O aspecto essencial de atuação nesta instância, na percepção do autor, é a promoção da interação, num primeiro momento, entre os próprios atores de um determinado território para, posteriormente, criar consensos, articular demandas e formular propostas entre a sociedade civil organizada, o setor empresarial e o poder público, buscando o aperfeiçoamento e a implementação das propostas. Pois, nos espaços de formulação de políticas onde se propicia a participação da sociedade civil, espaços marcados pelas contradições e tensões, é que se oferecem e encontram oportunidades de legitimação, através da

<sup>18</sup> As redes de negociação possuem características multiformes, com capacidade de aproximar diferentes atores sociais, seja em escala local até as mais globais, e possibilitar o diálogo envolto na diversidade de interesses e valores que a compõe. (SCHERER-WARREN, 2006).

discussão, negociação e escolha de alternativas de melhoria da qualidade do *habitat*<sup>19</sup> de todos os envolvidos (BANDEIRA, 2006; JACOBI, 2005).

#### 5.4 AGENDAS 21 LOCAIS: NUANCES INTERNACIONAIS

Como já mencionado anteriormente, após a RIO 92 a tarefa de implantação das A21L foi deixada a cargo dos governos locais nos territórios nacionais como forma de expandir a sustentabilidade à esfera global. Assim, como afirma Novaes (2003), é preciso considerar as particularidades que afloram em cada processo de A21L pois o contexto em que cada agenda está inserida poderá demonstrar avanços ou retrocessos na implementação das ações pretendidas. Frente as particularidades de cada intervenção, o processo de elaboração pode possibilitar momentos de reflexão coletiva e introjeção de conceitos mais críticos e transformadores da sociedade.

Neste sentido, alguns estudiosos consideram que características culturais e as assimetrias Norte-Sul exercem forte influência sobre os resultados prospectados para a implantação de processos participativos. Uma tese bastante recorrente tem sido aquela que enfatiza que países com maior cultura democrática podem obter maior sucesso na implementação de processos de A21L por já possuir uma cultura que permitiria despertar, nas populações, maior interesse de participação e maior flexibilidade nas diferentes escalas de governos. Outros, por sua vez, argumentam que apesar de ser a sua implementação mais comum na Europa e na América do Norte já se pode observar um número crescente de cidades que dispõem de Agendas 21 Locais na África, na Ásia e na América Latina, entretanto, a maioria destes processos ainda enfrentam o desafio de se tornarem reconhecidos enquanto espaço participativo e formuladores de políticas públicas urbanas.

O ICLEI realizou uma primeira pesquisa de abrangência internacional em 1996 para saber quantos governos locais teriam iniciado processos de A21L. Segundo esta investigação mais de 1800 governos locais em 64 países tinham começado a implementação da Agenda 21 Local em suas comunidades. A segunda pesquisa<sup>20</sup> realizada pela ICLEI foi entre novembro de 2000 e dezembro de 2001, por ocasião da

<sup>19</sup> Qualidade do *Habitat*, uma das dimensões do conceito de meio ambiente, que envolve ações relacionadas à qualidade de vida das populações com ênfase no controle de poluição, na destinação de dejetos, na gestão dos recursos hídricos e na criação de unidades de conservação.

<sup>20</sup> *Second Local Agenda 21 Survey* disponível em [www.iclei.org/la21survey](http://www.iclei.org/la21survey)

conferência Rio+10, e teve por objetivo efetuar um levantamento global, atualizado, dos progressos feitos na implementação da Agenda 21 Local em todas as cidades do mundo. Este estudo identificou 19 países desenvolvendo Agenda 21 Nacional. Cabe aqui destacar que o Brasil foi também incluído entre esses países pesquisados, embora só tenha finalizado a sua Agenda 21 Nacional após a conclusão deste diagnóstico.

A investigação destacou, além do número de iniciativas, as dificuldades enfrentadas pelas autoridades locais e as necessidades encontradas com objetivo de enfatizar que o apoio internacional seria necessário para que estes processos pudessem continuar em escala mundial. Quanto as iniciativas locais o inventário aponta que na África, foram identificadas 161 cidades em 28 países, na Ásia-Pacífico 674 cidades de 17 países, na América do Norte, que inclui os Estados Unidos da América e o Canadá, 101 processos. Já no Oriente Médio, apesar das dificuldades relatadas, foram identificadas 79 cidades em 13 países, na América Latina foram 119 municípios, em 17 países. Neste estudo o Brasil contava apenas com 36 processos estaduais e municipais em andamento (ICLEI, 2002; ÁLVARES, 2009).

Na Europa a A21L foi impulsionada pela campanha europeia iniciada em 1994 a partir da Primeira Conferência Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis (CECVS) realizada em Aalborg, na Dinamarca. Nesta conferência foi aprovada a Carta de Aalborg que estabeleceu o compromisso de desenvolvimento urbano através da implementação de A21L nas cidades, vilas e demais territórios da Europa. A A21L foi apresentada, neste documento, como um processo tipo *bottom-up*, que contempla o envolvimento ativo dos atores locais em suas diferentes fases através de processos de participação pública, dito de outra forma, a A21L é entendida como um programa de ação estratégico que, de forma continuada, possibilita a aprendizagem individual e coletiva apresentando novas dinâmicas territoriais e que produz novas ações e estratégias de desenvolvimento local.

A *Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis* deu ênfase à participação pública e ao estabelecimento de consensos e parcerias no estabelecimento dos processos de A21L. Outras seis conferências foram realizadas pelos países da comunidade europeia para reafirmar o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável mediante a implantação das agendas locais até o ano de 2010. Até agosto de 2009 cerca de 2700 governantes locais de aproximadamente de 40 países europeus adotaram a Carta de Aalborg e se comprometeram a assumir os seus objetivos. A Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis tem sido considerada uma das maiores iniciativas da

comunidade europeia para a promoção da sustentabilidade local (UPC, 2002; 2009; EVANS, 2003).

Tormo (2008), por sua vez, faz uma análise mais detalhada das experiências ocorridas desde a Rio 92 no continente Europeu e afirma que, em relação aos outros continentes, as informações se encontram pouco sistematizadas. A Europa apresenta, segundo a autora, mais experiências de implementação de A21L, porém essa situação não acontece de forma homogênea em todos os países do continente. As diferenças de tradição política ambiental e de autonomia do poder local tem dado lugar para diferentes formas de implantação e de desenvolvimento das agendas. Segundo sua análise, os países mais avançados em matéria de meio ambiente são os que apresentam maior índice de implantação, ainda que isto não seja condição determinante, e cita como exemplo a Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Alemanha.

Não obstante, faz um destaque ao caso britânico por entender que esse país possui pouca tradição em matéria de políticas ambientais, mas tem apresentado um grande número de experiências exitosas e interessantes na implantação de A21L.

Na Itália, o governo iniciou um programa de Agenda 21 no final de 1993 que ficou conhecido por *Piano Nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda 21 - CIPE*. Porém o impulso maior foi dado pela ‘*Carta di Ferrara*’ que implantou a coordenação nacional da Agenda 21 Local no país. A Itália e a Espanha se destacam em número de municípios que aderiram a carta de Aalborg para implantar suas agendas (DE LÉO et al, 2002).

Por sua vez, as Agendas 21 locais dos municípios portugueses foram tema de recentes pesquisas que pretenderam analisar os resultados dos processos de implementação de A21L por diferentes autores, como: Arieiro (2008), Álvares (2009), Schmidt e Guerra (2009, 2010). De forma geral os processos existentes ou em implementação em Portugal tem se apresentado de forma contraditória e apenas poucos municípios declararam ter iniciado seus processos recentemente. A maioria dos autores consultados apontam para uma fraca adesão à proposta no país, após a adesão à carta de Aalborg, consubstanciando lentamente sua implantação no território português.

Entre os motivos possíveis estão a grande dificuldade na aplicação das A21L como ferramenta de planeamento de políticas públicas pelos governantes locais e a fraca integração dos mecanismos de gestão das políticas locais no país. Muitas investigações foram propostas buscando entender o contexto em se encontram os processos em Portugal, neste sentido, os resultados destas pesquisas permitem, a

maioria dos autores, a possibilidade de afirmar que o país se mantém, de certa forma, com atraso no desenvolvimento de políticas integradoras e de planejamento em três áreas: econômica, social e ambiental; e concluir que os principais obstáculos relacionados à implementação das agendas são: falta de apoio financeiro, falta de informação e falta de conhecimento científico. Projetam que será necessário enfrentar as inúmeras barreiras na implementação de tais processos caracterizados principalmente pelos obstáculos quanto à criação de um processo participativo num país de fraca tradição neste tipo de construção de políticas. Em Portugal, a inexistência de políticas nacionais que permitam acessar aos financiamentos e a clarificação dos caminhos para o desenvolvimento sustentável local colaboraram para ampliar o déficit de participação dos municípios e assim a implantação de processos de Agenda 21 ainda se apresenta incipiente (ÁLVARES, 2009; SCHMIDT, GUERRA; 2009).

A Agenda 21 Local é, para McGranahan et al (2001), uma das inovações mais significativas, proposta nos últimos tempos, para o tratamento das questões ambientais no meio urbano e com excepcional potencial para lidar com a problemática socioambiental nas cidades em geral. No artigo “Lutando pela Boa Governança em Áreas Urbanas: O papel das Agendas 21 Locais” decorrente dos estudos realizados por sua equipe como uma reflexão preparatória para a Conferência Mundial do Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo em 2002 - RIO+10 - sobre experiências de Agendas 21 Locais nos países Colômbia, Peru, África do Sul, Uganda, Malásia e Senegal, publicado pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED), os autores afirmam ser a implementação da A21L muito mais comum na Europa e na América do Norte, mas suas pesquisas recentes apontam para um número crescente de cidades que dispõem dela na África, na Ásia e na América Latina. Segundo eles, a maioria dos processos enfrentam o desafio de ter suas propostas reconhecidas durante a formulação das políticas públicas, sendo preciso empreender esforços, em todos os níveis de governo, para trazer as A21L para dentro das políticas urbanas predominantes sem, contudo, comprometer seu caráter consultivo e participativo. (MCGRANAHAN et al (2001),

O documento Agenda 21 Global, aprovada na Rio 92, foi estabelecido em forma de acordo sem estabelecimento de obrigações legais e foram absorvidos pelos países signatários de forma diferenciada já que não apresentavam nenhuma regra, prazo ou responsabilização legal. O que distingue a Agenda 21 de outras propostas setoriais internacionais é a perspectiva transversal que esta assume.

Transversalidade que deve ser assumida em todas as esferas da governança fazendo imprescindível a valorização e o envolvimento dos *stakeholders* nos processos de decisão principalmente no âmbito local.

Uma questão importante foi apontada por Ribeiro (2012) sobre a Agenda 21 Global. Para ele o documento é um importante diagnóstico sobre a degradação ambiental, mas peca em não descrever com exatidão o tipo de crescimento que estimula. Tormo (2008) demonstra em sua tese que apesar das diferentes iniciativas de Agenda 21 espalhadas pelo mundo adotarem formas metodológicas diversas, em geral condizentes com o contexto em que são desenvolvidas, e compartilham de elementos comuns, como: (i) a orientação voltada ao desenvolvimento sustentável; (ii) a incorporação de enfoques metodológicos que, na maioria dos casos, privilegiam o planejamento estratégico; e (iii) facultar à participação um papel essencial. Argumenta, ainda, que ao se tomar como referência o sucesso ou o fracasso de um processo de A21L é preciso analisar sua duração ao longo do tempo, a ocorrência de uma evolução positiva de governança democrática, a implementação de ações concretas e se estas ações podem ser consideradas contribuições para o desenvolvimento humano sustentável.

Devido a *magnitude e transcendência* do tema, muitas pesquisas têm sido realizadas na tentativa de apontar os resultados, avanços ou retrocessos dos destes processos. Neste sentido, alguns pesquisadores sugerem que países com maior cultura democrática obtiveram maior sucesso na implementação de seus processos por já possuírem uma cultura que permite despertar, nas populações, maior interesse de participação e maior flexibilidade nas diferentes escalas de governos.

Outros afirmam que esses processos não tiveram força para promover ações de impacto e são convictos em afirmar que os resultados observados estão muito abaixo do que se esperava deste instrumento. Há ainda, aqueles que imputam à falta de participação dos *Stakeholders* um dos condicionantes que levam a sua implementação ao fracasso. Mas, a grande maioria, concorda com o fato de que o documento Agenda 21 Global não apresentou a força política pretendida na RIO 92 nas negociações que se sucederam em prol da sustentabilidade mundial. (TORMO, 2008; RANAURO, 2008; KOHLER, 2003)

## 5.5 AGENDAS 21 LOCAIS: PANORAMA BRASILEIRO

Os primeiros registros de Agenda 21 no Brasil foram nas cidades de Angra do Reis, Porto Alegre, Curitiba, Santos, São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro. Estas cidades apresentaram as primeiras

experiências reconhecidas de Agendas 21 Locais no território brasileiro, entre 1992 e 1998, iniciando espontaneamente logo após a Rio-92. Naquela época não existia nenhuma movimentação do governo ou política pública estruturante que fomentasse tais iniciativas (KOHLER, 2003; RANAURO, 2008).

O governo brasileiro, signatário da Agenda 21 Global, criou em 1994 a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES) como forma de iniciar as tratativas em prol da elaboração da Agenda 21 nacional, entretanto, esta comissão jamais foi instalada. No mesmo ano foi publicada a versão em português da Agenda 21 Global. Como resposta emergencial às pressões exercidas por diferentes setores da sociedade, nacional e internacional, o governo federal, em 1997, pouco tempo antes da Rio+5, optou por extinguir a CIDES e criar a Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS) (CARDOSO, 2002).

O processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira – A21B foi efetivamente iniciado em 1997. Os trabalhos de implantação da A21B se intensificaram entre os anos 1997 e 2002, inserindo-se entre as administrações presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. A CPDS, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente ficou responsável pelo início das atividades no contexto nacional. Neste ano o Brasil se preparava para participar do Fórum Rio+5, evento da ONU que tinha por objetivo principal avaliar as dificuldades de implementação dos acordos firmados em 1992, entre eles a Agenda 21. O Ministério do Meio Ambiente se tornou o lugar em que se fixou o processo nacional, acolhido pela coordenação da Agenda 21 vinculada na época a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) (CARDOSO, 2002, BRASIL, 2003, RANAURO, 2008).

A CPDS tinha como presidente o ministro do Meio Ambiente e como secretaria executiva a Coordenação da Agenda 21. Coordenação essa atrelada a estrutura do MMA, apesar da intenção inicial dos idealizadores da Comissão de tentar se instalar o mais próximo da Presidência da República ou do Ministério do Planejamento possível. Apesar da composição da CPDS agregar diversos ministérios, foi o MMA que assumiu a implementação da Agenda 21 no território brasileiro reforçando a tendência de que a elaboração da Agenda 21, via de regra, estivesse fortemente atrelada as instituições voltadas à gestão do meio ambiente. Os esforços da CPDS culminaram na aprovação, posteriormente, o “Programa Agenda 21”, estabelecer no Plano Plurianual – PPA no quadriênio 2004/2007 e manter o programa no PPA do quadriênio seguinte - 2008/2011.

A Agenda 21 Brasileira foi publicada em 2002.<sup>21</sup> O documento síntese foi apresentado em dois cadernos intitulados: Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta pública e Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias. No primeiro caderno está contida a síntese dos debates promovidos em seminários estaduais e regionais promovidos e no segundo apresentam-se os desafios emergenciais para se atingir o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2000).

Estrategicamente, cabia ao MMA:

[...] internalizar o tema no conjunto do Governo Federal e nas políticas públicas nacionais a partir da adoção da Agenda 21 Brasileira como orientadora das políticas ministeriais; investir na busca do desenvolvimento local sustentável a partir do fomento às Agendas 21 Locais nas cidades; e, promover a Formação Continuada em Agenda 21 para fortalecer ainda mais a sociedade e o poder público na implementação da Agenda 21 em nosso país. (RANAURO, 2008, p. 50).

O compromisso do Governo Federal, através das ações realizadas pela Coordenação da Agenda 21, consistiu em apoiar o fortalecimento dos processos locais na perspectiva da criação de espaços de diálogo, além de possibilitar o empoderamento e a participação social, elementos centrais para a construção da sustentabilidade. Ao analisar o objetivo 13 da Agenda 21 Brasileira o MMA afirma que:

[...] a construção da Agenda 21 Local é tida como importante instrumento de gestão e planejamento para o desenvolvimento sustentável na escala local. O sucesso da Agenda 21 Local consiste em garantir o planejamento voltado para a ação compartilhada, na construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; na condução de um processo contínuo e sustentável; na descentralização e controle social e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. Desta forma, governo

<sup>21</sup> Último ano do governo Fernando Henrique Cardoso e ano em que se elegeu Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, gestão 2003-2006. Assim que assumiu a presidência, Lula convidou Marina Silva para ser Secretária do MMA e sua indicação foi bem recebida por ambientalistas e movimentos sociais tendo em vista o trabalho, reconhecidamente louvável, que vinha desenvolvendo em defesa do meio ambiente na época.



e sociedade estão utilizando este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuados, em regime de corresponsabilidade, que devem servir de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2003, p. 53).

A expectativa era que houvesse um amplo processo para implementação da Agenda 21 Brasileira, porém, o MMA não teve folego institucional suficiente para incluir os objetivos propostos no documento no cenário político nacional. Sendo assim, o foco da coordenação mudou e a ênfase do programa se voltou para o fomento e assistência técnica aos processos de Agendas 21 Locais no território brasileiro (RANUARO, 2014; FONSECA, 2009).

Para honrar o compromisso assumido, o MMA concebeu e aprovou o “Programa Agenda 21”, estabelecendo-o no Plano Plurianual – PPA em dois períodos temporais distintos, como já mencionado anteriormente, o primeiro no quadriênio 2004/2007 possuía três objetivos: (a) implementar a Agenda 21 Brasileira; (b) elaborar e implementar as Agendas 21 Locais; e (c) a formação continuada em Agenda 21. O segundo no quadriênio seguinte - 2008/2011. No primeiro quadriênio a coordenação do programa Agenda 21 estabeleceu forte parceria com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Neste período contou com o apoio de 18 técnicos que dedicaram esforços no desenvolvimento de ações de fomento de Agendas 21, publicação de material institucional e de apoio técnico aos municípios.

Já no segundo quadriênio, a partir de 2008<sup>22</sup>, o programa Agenda 21 sofreu grande retração, ocorreu um esfriamento desta política, com redução do número de técnicos na coordenação da Agenda 21 no ministério, redução de incentivos para os municípios e o tema Agenda 21 foi perdendo importância dentro do MMA e as ações do programa Agenda 21, em especial o fomento e apoio as Agendas 21 Locais, não foram renovadas. Gradativamente, o ritmo de atuação da CPDS e do MMA reduz drasticamente, pois, o tema parece claramente não se constituir como uma prioridade na agenda política do governo federal, pois o foco predominante estava concentrado no equilíbrio fiscal e nos

<sup>22</sup> Neste período de gestão era secretário do MMA Carlos Minc.

projetos de reforma do Estado (CARDOSO, 2002; RANUARO, 2014; FONSECA, 2009).

O IBGE incluiu nas suas últimas pesquisas de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável questões relacionados à agenda 21. Através dos anos a pesquisa tem identificado um número significativo de municípios que relatam possuir algum tipo de iniciativa de agenda 21 Local. A preocupação em inserir o tema Agenda 21 nas pesquisas realizadas pelo IBGE gira em torno de auxiliar à promoção de uma cultura de avaliação das políticas públicas colocadas em execução, tanto por parte dos governantes quando da sociedade civil, para balizar o reordenamento e as mudanças de trajetória que se façam necessárias para se alcançar os objetivos propostos por tais políticas públicas.

Neste sentido, no caso específico das Agendas 21 Locais no território brasileiro, existe uma lacuna visível pois não temos claro os avanços e limites que podem ser identificados nos processos implementados em escala local, uma vez que ainda são incipientes as pesquisas empíricas e escassas as publicações sobre o tema. O conhecimento da *práxis* brasileira possibilitaria a proposição de políticas assim como o fomento de ações voltadas para a viabilização da continuidade dos processos e para o incremento da democracia participativa em nosso país (MUNIC 2002, 2009).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, nos anos de 2002, 2009, 2012, 2013 e 2015 tiveram questões relacionadas a implementação de Agendas 21 Locais incluídas em seus instrumentos de pesquisa a pedido do MMA. Em seções específicas procurava-se conhecer a existência, o estágio e as forma de atuação dos processos no território brasileiro. No primeiro ano, 2002, foram identificados 1652 municípios que afirmavam ter uma Agenda 21 Local, ainda que em fase de mobilização da sociedade ou aguardando a criação do fórum local. Um percentual de 29,7% do total dos 5.565 municípios brasileiros. Um número bastante significativo se considerado o, incipiente, processo de incentivo à implementação de Agendas 21 Locais por parte do governo nacional nas últimas décadas.

O MUNIC 2009 relatou uma queda no número de processos dos 29,7 para 19,9% em relação a 2002. Essa queda pode ser explicada, segundo analistas, tendo em vista a descontinuidade do Programa Farol do Desenvolvimento do Banco do Nordeste, que incentivava a criação de Agenda 21 nos municípios da região Nordeste. O que ficou evidenciado neste ano, reforçando as conclusões da pesquisa anterior, é que a Agenda 21 estava presente principalmente nos municípios de maior porte populacional. Nos municípios de menor porte populacional, sua presença

ainda se mostrava pouco expressiva. Dentre aqueles com até 5 000 habitantes apenas 9,1% iniciaram o processo de Agenda 21 em contraponto aos 60% dos municípios com mais de 500 000 habitantes incluídos no inquérito.

Em 2013, 21,5% dos municípios haviam iniciado o processo de elaboração da Agenda 21, percentual maior que 2009 (19,9%) e 2012 (18,1%). Considerando-se esses dados, o cenário de retração na implementação de A21L aparentava ter sido superado, muito embora esses números ainda se mostrassem inferiores aos de 2002 (29,7%). Os dados, neste ano, apontavam para a pouca atividade dos Fóruns locais e para processos em fases iniciais de sensibilização e mobilização. O que se pode afirmar é que as experiências brasileiras de A21L, alcançadas nas investigações do IBGE, deixaram claro que os esforços dos municípios estão concentrados, muito mais, nas fases iniciais (sensibilização e diagnóstico) do que nas finais (elaboração e implantação dos PLDS) conforme preconiza o ‘passo a passo’ do MMA, tornando qualquer forma de reflexão sobre os resultados obtidos pelo programa no espaço e tempo pesquisados muito mais complexas.

Já os resultados apresentados pelo MUNIC do ano de 2015 demonstram ainda um movimento ascendente na adesão à Agenda 21 Local no país. Entre 2012 e 2015, o percentual subiu de 18,1% (1 010) para 22,0% (1 225), com crescimento observado em todas as classes de tamanho da população e em quase todas as Grandes Regiões.

A Rede Brasileira de Agendas 21 Locais também realizou um levantamento para determinar o número de experiências de Agendas 21 Locais e contabilizou, entre 2005 e 2006, aproximadamente 650 processos de A21L em todo o Brasil. Foram considerados pela Rede, para apresentação dos números nacionais, todos os processos que apresentam características semelhantes as orientações descritas na carta de princípios da rede e também os critérios relacionados no ‘passo a passo’, metodologia desenvolvida pela Coordenação técnica do Ministério do Meio Ambiente para a construção de Agendas 21 Locais.

O MMA, através do FNMA, financiou, no total, 95 projetos de construção de Agenda 21 Locais, contando com o envolvimento de 167 municípios distribuídos pelo território brasileiro. As primeiras iniciativas foram financiadas por demanda espontânea. A partir de 2001, editais específicos foram lançados pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente para a captação de projetos: o edital FNMA 13/2001, o 02/2003 e o 03/2005. O edital de 2001 foi estabelecido como de demanda espontânea, uma vez que neste ano ainda não existia a Coordenação da Agenda 21 no MMA. Após a sua criação, a coordenação passou a acompanhar as Agenda 21

locais contempladas com recursos oriundos dos editais do FNMA. O edital de 2003 privilegiava municípios que estivessem em regiões consideradas prioritárias pelo Governo Federal. O edital 02/2003 dispunha de recursos oriundos do próprio Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Alemão de Crédito para a Reconstrução (KFW) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e foi elaborado contendo três chamadas específicas, definido como postulantes ao financiamento prioritariamente os municípios: (i) localizados na Amazônia Legal; (ii) inseridos ao projeto Orla; e (iii) demais municípios brasileiros (BRASIL, 2003; FONSECA, 2009).

Estes editais estabeleceram exigências tanto para concorrer aos recursos disponíveis quanto para formas requisitos de execução do projeto. Neste sentido cada município, postulante aos recursos, deveria possuir um fórum paritário instituído, realizar um diagnóstico participativo e elaborar obrigatoriamente, como produto final do convênio, um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS). Os dois últimos itens deveriam ser desenvolvidos exclusivamente durante a vigência do convênio.

Ranauro (2008, p. 80) salienta que

[...] cada edital era elaborado em parceria entre o FNMA e a Coordenação da Agenda 21 do MMA. Depois de publicado o edital, toda a decisão dos projetos aprovados e dos repasses era de única responsabilidade do FNMA, sem qualquer participação da Coordenação da Agenda 21, que se responsabilizava apenas pelo apoio técnico aos gestores dos projetos para a construção das Agendas Locais.

Em Santa Catarina, utilizaram recursos do FNMA o governo do Estado de Santa Catarina para elaborar a Agenda 21 Estadual e alguns municípios para implantação de Agendas 21 Locais. Em 2001 um projeto foi aprovado para fomentar a implementação da Agenda 21 na Lagoa de Ibiraquera, situada entre Garopaba e Imbituba. Os municípios de Bombinhas, Itajaí e Porto Belo aprovaram projetos na chamada II e Xanxerê na chamada III do edital 02/2003 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2003; BRASIL, 2001; FONSECA, 2009).

A metodologia para a elaboração da Agenda 21 Local utilizada no Brasil foi sugerida pelo MMA e ganhou o nome de ‘passo a passo’. Ele orientava a execução de seis passos sequenciais, a saber:

- Passo 1 – Mobilizar para sensibilizar governo e sociedade; Passo 2
- Criar o Fórum da Agenda 21 Local;

Passo 3 - elaborar o diagnóstico participativo;

Passo 4 - elaborar Plano Local de Desenvolvimento Sustentável;

Passo 5 - implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável;

Passo 6 - monitorar e avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. O Plano Local deveria servir de subsídio para a elaboração e implementação de políticas públicas. Esse plano recebeu o nome de Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS).

Cabe aqui destacar na metodologia definida pelo MMA duas questões importantes: (i) O ‘passo a passo’ foi percebido por muitos processos com característica de *manual*, o que acabou se configurando pelo estabelecimento de ações sequenciais a serem seguidas; e (ii) o fato do plano a ser elaborado, o PLDS, ter se materializado em muitos casos como produto final, principalmente por processos financiados pelo FNMA/MMA (FONSECA; BURSZTYN, 2009).



## **6 MECANISMOS DE *ENFORCEMENT* E A AGENDA 21 NO BRASIL**

O contexto de criação da Agenda 21 Brasileira emergiu como reação à forte reivindicação da sociedade e dos meios de comunicação que, de certa forma, passou a considerar as incertezas que a poluição e a degradação ambiental acentuavam com a intensificação da globalização. Como resposta emergencial à esta demanda e tendo em vista a aproximação da Rio+5, os trabalhos da CPDS se tornaram mais contundentes. O Ministério do Meio Ambiente realizou, em 1997, uma concorrência pública nacional para contratar seis consultorias que deveriam se encarregar de organizar todo o processo de elaboração dos documentos de referência dos temas centrais: cidades sustentáveis; agricultura sustentável; infraestrutura e integração regional; gestão dos recursos naturais; redução das desigualdades sociais; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Cardoso (2002, p. 65) argumenta que:

A prática adotada para a elaboração da Agenda 21 ampliou a participação, mas de um modo consultivo e não deliberativo. Também não ficou claro o critério de representatividade adotado, ou seja, a definição de quem são os atores sociais relevantes e do peso desses atores na definição do conteúdo final do documento. Como documento da sociedade, sua elaboração foi pensada enquanto um processo de “geração de consensos”, buscando-se contemplar todos os matizes ideológicos.

Ao apresentar a publicação “Agenda 21 Brasileira: avaliação e resultados, Samyra Crespo (BRASIL, 2006) apresentou um olhar mais positivo e defendeu que, sem dúvida, foram muitos os avanços na gestão pública socioambiental decorrentes das mudanças estruturais promovidas pelo governo e do processo de elaboração da agenda nacional. Segundo ela, cerca de 40 milhões de pessoas ficaram fora da linha da pobreza e a classe média obteve maior acesso a diferentes benefícios. Foram criadas políticas e programas consistentes de acesso a bens e serviços públicos e à renda mínima para a população mais empobrecida. A solidez da democracia, outro atributo destacado por Crespo, aperfeiçoou os mecanismos de transparência e de participação social no governo naquele momento. Considerou que o sistema de gestão ambiental brasileiro se tornou o mais avançado da América Latina e que o arcabouço de leis apresenta concepção ampla e moderna (BRASIL, 2006).

A Estratégia Nacional de Biodiversidade, o Plano Nacional da Sociobiodiversidade, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o Plano de Ação de Consumo Sustentável, e o Plano Nacional do Clima, foram vistos por Samyra Crespo (BRASIL, 2006) como planos nacionais robustos e elaborados com a participação ativa da sociedade. Avanços puderam ser notados também no financiamento da área ambiental e da sustentabilidade em todas as escalas de governo. Afirma que sua opção para esta avaliação foi a de perceber a “metade cheia do copo”.

Crespo defende que o documento Agenda 21 Brasileira, a seu ver, pode ser compreendido como um elemento inovador e que trouxe “um elenco de novidades conceituais e propostas de programas e ações, que encantaram os ambientalistas, desafiaram os gestores públicos e conquistaram milhares de militantes em nosso País” e ainda necessitam de um “olhar mais abrangente” para que possamos observar que já aplicamos diversas das diretrizes e executamos, de fato, muitas propostas da Agenda 21 Brasileira (BRASIL, 2002, p.5)

Por outro lado, as maiores críticas à Agenda 21 relacionam-se, na opinião de Novaes (2003), com o seu carácter genérico e com as dificuldades de implementação prática. O documento brasileiro não explicitou os conflitos a serem resolvidos entre governo, municípios e sociedade, o resultado, desta questão, quase que, invariavelmente, tem sido a inação. “Tudo continua como dantes”, apesar das boas intenções apresentadas na Agenda brasileira.

Os principais desafios da Agenda 21 referidos são: o desenvolvimento de um processo participativo em países sem nenhuma tradição nesse tipo de atividade de elaboração de políticas públicas; desnivelamento de conhecimento e informação sobre os entraves à sustentabilidade e quanto às potencialidades dos países para construir o novo modelo de desenvolvimento; dificuldade de criar horizontes de tempo que vão para além da vida útil do indivíduo; criar planos comuns e futuros face a um território com questões regionais específicas (ARGERICH, 2004).

## 6.1 QUANTO AO PROGRAMA AGENDA 21

O objetivo estabelecido para a coordenação da Agenda 21 no MMA era de acompanhar e estimular a inclusão dos princípios estabelecidos pela Agenda 21 Brasileira para a sustentabilidade nas políticas públicas promovidas pelo governo e disseminar a Agenda 21 Local em todo país. Entretanto, esse objetivo parece não ter sido atingido. Pois é, na visão de Ranauro (2008), difícil esperar que as experiências



locais consigam de fato apresentar resultados significativos se no âmbito nacional não se pode observar a efetivação da Agenda 21 Brasileira.

No caso específico em análise, num primeiro momento, o governo federal acenou para a possibilidade de um avanço na perspectiva de incluir e fortalecer princípios de sustentabilidade nas políticas públicas ao incluir no Plano Plurianual - PPA (de 2004-2007 e de 2008-2011) a Agenda 21 com status e programa institucional e incluir em seus objetivos o fomento aos fóruns regionais, estaduais e municipais de Agenda 21 Locais com expectativa de que a execução desse programa e seus resultados se refletissem na definição de políticas públicas adequadas às especificidades locais e que compactuassem com os princípios da sustentabilidade defendidos pela Agenda 21 Brasileira.

A inclusão do Programa Agenda 21 no PPA 2004-2007 possibilitou o cumprimento do objetivo 13 da Agenda 21 Nacional: *Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável*. A ação de implementação, de forma ampla, dos demais objetivos contidos na Agenda 21 Brasileira também estava presente neste PPA, mas esta intenção não foi efetivada. Esta questão foi ignorada pelos agentes governamentais durante a execução do PPA 2004-2007 e excluída do PPA 2008-2011. Em seu lugar foram estabelecidas novas demandas, caracterizadas pelas seguintes metas: (a) apoiar a atualização e a implementação de 100 Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável, em âmbito municipal, pelos respectivos Fóruns de Agenda 21; e (b) fomentar a implementação de projetos socioambientais abrangendo 200 municípios brasileiros. A implementação da Agenda 21 Brasileira foi totalmente esquecido daí para frente, reforçando a sensação de desmonte desta política. Sensação agravada pela redução gradativa da equipe técnica, inicialmente mobilizada para garantir a implementação da Agenda 21 Brasileira e a construção das Agendas 21 Locais.

Com a retirada do programa Agenda 21 do plano plurianual subsequente (2012-2015) o cenário nacional mudou. Neste PPA a questão perdeu o aspecto de programa nacional e foi diluído no objetivo 07 - Garantir a sustentabilidade ambiental, ação número 0490 - Fomentar a elaboração e a implementação de planos e projetos que promovam políticas públicas voltadas à conservação e ao desenvolvimento sustentável, no subitem: *Apoiar a atualização e a implementação de 100 Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável, em âmbito municipal, pelos respectivos Fóruns de Agenda 21*.

Vieira (2009, p. 45) afirma que “num contexto marcado pelo emperramento do processo de implementação da Agenda 21 Brasileira – processo ainda hoje considerado muito aquém do limiar desejável”, é

preciso intensificar os estudos de viabilidade da política ambiental de desenvolvimento estabelecidas.

No mesmo sentido, como destaca Ranauro (2009), duas características da política de fomento aos processos de construção de Agenda 21 Locais chamam atenção. A primeira característica está no fato de ser essa uma política planejada e fomentada pelo Governo Federal, mas executada no âmbito municipal. Em segundo lugar, a falta de legislação específica, como acontece com o plano diretor, que defina a Agenda 21 como instrumento de planejamento e gestão em diferentes escalas. Neste aspecto afirma: “Se não é uma obrigação legal, as prefeituras não têm que dar respostas à sociedade sobre a implementação do PLDS”.

Essas características, a seu ver, acabam impondo sérias fragilidades, limitações e obstáculos ao alcance dos objetivos propostos e abrem espaço para novas reflexões sobre a visão de política ambiental que orientou o fomento à construção de Agendas 21 Locais, o papel desempenhado pelo MMA, pelos estados e pelos municípios neste processo, uma vez, que podemos supor que os processos sofrem forte influência dos aspectos de regulação, política e institucional, no qual o programa de A21L está estabelecido (RANUARO, 2009, p. 70).

As maiores críticas aos processos de Agenda 21 Local, para Álvares (2009), relacionam-se com o caráter genérico das ações propostas nos planos locais de desenvolvimento sustentável - PLDS publicados e, conseqüentemente, nas dificuldades de implementação prática destas ações. Além de existir a possibilidade de:

[...] em lugar de um real empowerment<sup>23</sup> das classes desfavorecidas, é possível que propósitos ditos participativos, quando despolitizados, venham eventualmente contribuir para levar estes grupos a aceitar um lugar subalterno na sociedade de mercado. (ACSELRAD et. al 2006 p. 10).

No que diz respeito ao Programa da Agenda 21 Local, Crespo ((BRASIL, 2006) afirma que o benefício foi a criação de centenas de conselhos locais de desenvolvimento sustentável, a institucionalização da área de gestão ambiental e o fomento das vocações cívicas e descreve que a promoção de Agendas 21 Locais, fomentadas pelo MMA, nos municípios foi uma “escolha política” afinada com a descentralização e

<sup>23</sup> O termo *empowerment* sugere dar poder às pessoas com liberdade e acesso a informação que lhes permitam tomar decisões e ter participação ativa nos processos deliberativos.

o promoção da participação social na elaboração de políticas públicas destinadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos o mais próximo possível do lugar onde os problemas ocorrem de fato. Destaca ainda o fato de empresas do porte como a Petrobrás, Furnas, Itaipu, mineradoras, e outras aplicaram a Agenda 21 Local enquanto incentivo ao desenvolvimento local integrado e sustentável reconhecendo o aspecto promissor da sua metodologia e das suas possibilidades de engajamento.

Carneiro (2009) apresenta uma questão de análise importante quando o assunto é Agenda local e é o seu ponto de vista que será destacado a seguir. A ênfase para que os processos participativos de agendas 21 locais sejam estabelecidos, primordialmente, mediante ao estabelecimento de consensos faz com que muitos processos assumam a forma de ação discursiva, ou seja, espaços coletivos são criados, porém estes acabam não tendo poder decisório efetivo.

Uma vez que as diretrizes da Rio-92 apresentam a instância participativa dos chamados parceiros com atuação consensual, o que faz com que os debates desenvolvidos nos processos limitem-se ao estabelecimento de mecanismos de persuasão entre poder público, setores empresariais e agentes financeiros induzindo ao estabelecimento de consensos e fazendo com que os conflitos sejam amenizados, persuadidos ou negados e com sua negação acabam por negar a própria natureza política que se estabelecem em processos participativos.

## 6.2 AVANÇOS E/OU LIMITES DOS PROCESSOS DE A21L

Crespo discute, de forma sintética, os pontos fortes e as fraquezas dos processos de Agenda 21 Local com base seu conhecimento sobre o programa brasileiro de Agendas 21 (Quadro 5 Avanços e limites dos processos de Agenda 21 Local

). A autora cita que os processos avançam: no aumento da conscientização sobre a problemática ambiental, em processos de compartilhamento de responsabilidades na gestão socioambiental, no empoderamento da população e na mediação de conflitos a partir do uso de tecnologias sociais. Entre as fraquezas ou limitações estão: a falta de envolvimento do poder legislativo, o baixo valor de investimento, os espaços de capacitação insuficientes e a falta de conhecimento sobre o tema pelos os atores envolvidos e comunidades (CRESPO, 2001; BRASIL, 2006).

### Quadro 5 Avanços e limites dos processos de Agenda 21 Local

Avanços	Limites
O enraizamento da conscientização sobre os graves problemas ambientais e sociais atuais e a existência de um “olhar integrador” na promoção de soluções que tratem dessas questões.	A necessidade de melhorar os mecanismos de envolvimento do poder legislativo.
A promoção da co-responsabilidade na gestão.	A necessidade de criar financiamento estável, dentro e fora dos municípios.
O empoderamento da população local na gestão dos bens comuns.	A necessidade de estabelecer espaços de capacitação continuada objetivando o fortalecimento dos processos.
O fortalecimento da tecnologia social de mediação de conflitos.	A falta de conhecimento sobre o tema e de definição dos papéis das esferas estadual e regional em relação a Ag21L.

Fonte: Baseado em BRASIL, 2006; CRESPO, 2001.

A descontinuidade dos governos locais foi também um fator de grande influência sobre os processos. Ao mudar a cada quatro anos era preciso realizar ajustes e rearticulações junto as prefeituras. Uma dificuldade maior devido a cultura política que se estabelecem. Na maioria dos municípios brasileiros é comum a resistência em dar continuidade ou favorecer programas e projetos iniciados em gestões anteriores.

Notadamente no cenário nacional se percebe um desgaste destes processos de agendas 21 locais. Entre os anos de 2002 e 2009, período que compreendeu a publicação da Agenda 21 brasileira e a criação do programa Agenda 21, o número de municípios que informaram ter iniciado o processo da Agenda 21 Local era de 1.652. Em 2010 esse número caiu para 1.105, uma redução de 33% o que demonstra a falta de continuidade dos processos no longo prazo e sua vulnerabilidade às mudanças políticas. A falta de financiamento e a dificuldade de implementação dos planos locais foram apontadas como as principais razões para esse esvaziamento dos processos (IBGE, 2002; 2009; FONSECA, 2012).

### 6.3 SOBRE O FINANCIAMENTO DAS AGENDAS 21 LOCAIS

O MMA investiu em editais para a construção de Agendas 21 Locais por meio de forte parceria estabelecida com o FNMA. Seu objetivo era fomentar, através dos editais, ações de planejamento em prol do desenvolvimento sustentável local. Porém como as decisões sobre a implementação ou não dos PLDS e ações dele decorrente ficam a cargo das prefeituras e/ou de outras entidades responsáveis o Ministério não possui responsabilidade direta sobre essa questão.

O governo federal não tem autonomia sobre as tomadas de decisão das municipalidades [...]. Os PLDS elaborados pelas Agendas 21 Locais financiadas com recursos do MMA só são realmente utilizadas como referência de planejamento das cidades se houver engajamento das prefeituras e o envolvimento direto do poder legislativo municipal. (RANAURO, 2009, p. 70).

A falta de regulação legal, como é o caso dos Planos Diretores, enfraquece as Agendas 21 Locais que não encontram amparo da municipalidade local para manter seus processos ativos após o final do financiamento promovido pelo MMA. Essa questão fragiliza, limita e impõe barreiras na tentativa do MMA em transformar o desenvolvimento local a partir do programa Agenda 21. Neste sentido, se a implantação do PLDS não é uma obrigação não se faz necessário, para os gestores municipais, dar respostas à sociedade ou para o MMA no que se refere a implementação dos PLDS e nem mesmo legitimar os Fóruns locais como espaços participativos e públicos de tomada de decisão.

Algumas possíveis causas que influenciam negativamente a tentativa de implementar o PLDS: (i) pouca transversalidade das questões envolvidas entre as secretarias e sociedade civil; (ii) fragilidade do corpo técnico para atender as demandas levantadas; (iii) falta de recursos para investimentos; e (iv) Conjuntura de forças políticas locais. Quando o processo é coordenado pela sociedade civil é mais difícil envolver governos e consequentemente implementar o PLDS. Quando o governo municipal é o coordenador se observa que as preocupações e ações estão mais relacionadas com a própria gestão, sem contar com grande mobilização da sociedade.

## 6.4 QUANTO AO SURGIMENTO DE NOVOS ATORES

As Agendas 21 Locais, tal como propostas pelos financiadores, acabam suprimindo, mesmo que de forma simbólica, qualquer forma de litígio social ao destacar a formação de consensos e do estabelecimento de parcerias para sua efetivação como questão imperativa. Para o agente financiador o que importava era o resultado/produto a ser apresentado na prestação de contas e não, como se deveria esperar, o impacto real da Agenda 21 no contexto local. Importa verificar se os critérios, conceitos e procedimentos, tidos como obrigatórios nos editais, foram seguidos para a execução dos projetos por eles aprovados e a qualidade dos produtos apresentados (BEZERRA, 2002; FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Esse preceito abriu espaço para a ação de novos atores nos processos de construção de A21L, passando a atuar e influenciar os processos tanto *consultores* contratados quanto *Free-riders* (FONSECA; BURSZTYN, 2009). Os consultores se apresentam como uma nova categoria de ator nesta lógica e são os profissionais contratados com a função de ‘mediar’, ‘animar’ ou até ‘salvar’ processos. Esse ator entra em cena diante da falta de capacidade técnica e protagonismo de alguns propositores em elaborar projetos para atender a demandas de financiamento estatal para cumprir as obrigações estabelecidas nos editais e atender as exigências do financiador. A adoção de critérios rígidos faz do consultor um ator extremamente necessário e significa que ações e recursos destinados ao desenvolvimento local tendem a ser influenciados por eles. O papel desempenhado pelo consultor se torna necessário para garantir o repasse de recursos. “O controle das políticas públicas pela população local se torna item de retórica, não havendo condições para sua manifestação na realidade” (FONSECA 2009, p. 160).

A ideia de um controle de *bottom-up* (“baixo para cima”) - onde a comunidade estabelece as prioridades - não acontece, ao contrário, ocorre um processo que permanece centralizado e decidido de “cima para baixo” – garantido pela atuação do consultor e estabelecido na esfera dos financiadores - e essa atuação “externa” pode implicar numa execução descontextualizada e acrítica que ignora as peculiaridades dos arranjos políticos e das relações de poder local.

Mudanças nas práticas de participação *top-down* para *bottom-up* implicam em transparência nas ações administrativas de tomada de decisão que privilegie a participação efetiva dos cidadãos. O que não impede o surgimento daquele indivíduo que compactua das decisões coletivas, sem na verdade, possuir um comprometimento real com as questões postuladas nos processos. Nas palavras de Fonseca o “*free-rider*

é aquele que desfruta do bem coletivo eventualmente provido sem ter incorrido em qualquer custo para a sua obtenção” (FONSECA, 2009, p. 35). Assim, ao perceber que, mesmo não agindo da maneira que foi pactuado, não sofrerá sansão ou restrição alguma por parte do coletivo, passa a “pegar carona” nos esforços efetuados pelos outros componentes do grupo.

Ao analisar experiências de Agendas 21 Locais, Fonseca (2009), destaca que para a lógica de projeto/produto importa que os condicionantes determinados pelo edital sejam cumpridos, que os prazos sejam obedecidos e que as metas inicialmente indicadas sejam alcançadas, independentemente das peculiaridades e intercorrências que possam surgir durante o período conveniado nos processos locais. Essa questão facilita a atuação de *free-riders* que assumem o papel de cumprir as formalidades e condicionalidades e de reproduzir um discurso de sustentabilidade sem correspondência com a realidade local.

## 6.5 METODOLOGIAS DE AÇÃO NAS A21L

O ‘passo a passo’, indicado como orientador pelo programa da Agenda 21 Local, exemplifica falhas originadas pela adoção de uma única metodologia para a promoção de modelo participativo de democracia. Bezerra (2002) argumentou que a própria metodologia definida pelo MMA é “consensualista, localista, pontualista e imagética” (BEZERRA, 2002, p. 124). O que fez da Agenda 21 Local, na opinião deste autor, um instrumento pouco relevante para se contrapor a concentração de poder sobre o uso dos recursos e a tornou fraca enquanto instrumento de pressão para exigir ações concretas por parte do poder público e dos empresários.

A busca de consensos e o otimismo discursivo apresentado na maioria dos processos de Agenda 21 impõe limites à discussão de seus conteúdos. De alguma forma, para o autor, parece não ser possível que a Agenda 21 consiga se consagrar publicamente como um instrumento de planejamento territorial como pretendido por seus idealizadores (BEZERRA, 2002).

Já Fonseca (2009) acredita que essa metodologia é “idealizada demais” e não apresenta as condições necessárias para que o modelo ideal de democracia participativa se concretize nas realidades por ele estudadas, apesar de considerar tal metodologia teoricamente e tecnicamente bem estruturada. Afirma ainda que seguir cada passo, sequencialmente, como sugerido pela metodologia proposta pelo MMA, não garante o sucesso do processo podendo, ainda, levar a distorções e dificultar a efetiva ação coletiva.

Cardoso (2002) credita à fragilidade dos compromissos assumidos pelos atores envolvidos nos processos a tendência de que os planos, por eles elaborados, se revelem pouco eficazes, podendo ser rompidos pelos seus signatários sem maiores custos. A influência metodológica de técnicas e concepções de planejamento estratégico embutidas na metodologia proposta pelo MMA para a elaboração de Agendas 21 parece conduzir a “um esvaziamento de conteúdo e de eficácia desses documentos, transformados em peças inócuas, contraditórias e pouco efetivas e que, por isso mesmo, podem ser subscritas por todos os atores relevantes” (CARDOSO, 2002, p. 68).

## 6.6 PLANO LOCAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Parece ser a implementação do PLDS o ponto mais frágil dos processos de A21L no território brasileiro. “Implementa-lo é o que parece ser mais difícil – seja pelas dificuldades inerentes à etapa, seja porque, entretanto, fecharam portas (SCHIMIDT; GUERRA, 2010, 107).

Para o caso específico das Agendas 21 Locais brasileiras, Fonseca (2009) sugere que uma mudança de foco poderia ser uma alternativa. Ao invés da ênfase no PLDS o foco poderia recair sobre pequenas ações voltadas a sustentabilidade diretamente relacionadas ao contexto local. Essas ações, ainda que pontuais, acabariam por favorecer a governança local.

A elaboração do PLDS desvia o foco da possibilidade de uma intervenção local que alcance a população e promova mudanças reais, uma vez que tais ações são inibidas em nome do imperativo de entregar um “produto” estabelecido pelo agente financiador.

O eixo central da ação da Agenda 21 Local enquanto política pública, não deve ser a elaboração e publicação do PLDS, mas o fortalecimento de pequenas ações, condizentes com as possibilidades do contexto local, que surgem durante o processo de construção da agenda. Essas ações poderão fornecer bases para intervenções mais avançadas e complexas de governança para então o PLDS ter condições de ser implementado e/ou sustentado.

Enquanto prevalece a lógica de produto para o PLDS, o mesmo se torna uma declaração de boas intenções com reduzida aplicabilidade prática. Nos processos estudados por Ranauro (2008) as Agendas 21 que foram elaboradas sob a coordenação da sociedade civil ou mesmo elaboradas em gestões anteriores dificilmente recebiam atenção necessária da gestão subsequente e o PLDS geralmente não era considerado por eles como um plano de governo possível. Tais processos



acabaram colocados à margem da gestão pública, descaracterizando assim a premissa de prospecção de cenários de longo prazo.

Os produtos, como o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS) no caso do Programa Agenda 21 do MMA, em geral, são predeterminados pela instituição conveniente e apresentados como prerrogativa para contemplar exigências formalísticas do financiamento público. Entretanto, essa determinação pode mascarar falhas eventuais e influenciar a concepção e a execução do projeto, uma vez que a opção mais “prudente” passa a ser a reprodução integral dos elementos apresentados pelo MBG. Para Fonseca, “a própria lógica do MBG contribui para que as limitações estruturais do processo sejam mascaradas e uma lógica de aparências seja promovida” (FONSECA, 2009, p. 159).

Os PLDS foram, para grande maioria dos processos financiados pelo FNMA, elaborados com vista a atender as exigências do financiador que o exigia como produto final a ser apresentado. Não se observou, entre esses processos, uma preocupação para além do financiamento a partir de ações que vissem a questão de longo prazo para a continuidade das atividades do fórum e a implementação das ações propostas no PLDS. Essa pode ser apontada como um dos fatores principais para o afastamento de muitos atores e o esvaziamento dos fóruns.

## 6.7 AÇÕES EM REDE: SOBRE A REBAL

Rede Brasileira de Agendas 21 Local foi oficialmente criada em 2004, contando com a participação de 131 processos locais do país. A iniciativa nasceu do diálogo entre a Coordenação da Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS). Seu objetivo era ser uma rede de contato entre processos locais com o objetivo de facilitar a troca de informações e experiências, visando fortalecer os processos existentes, consolidar os processos em fase de construção e estimular o surgimento de novos processos no território nacional. Teve como marco inicial a aprovação da Carta de Princípios da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais em 2005, no 1º Seminário Internacional de Agenda 21 e 2º Encontro Nacional de Agendas 21 Locais, realizados durante o 5º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (RS).

A partir daí, iniciou a mobilização dos processos locais identificados pelo país. Foi organizada em 5 regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) compostas pelos Estados, e cada Estado com seus respectivos processos locais. Foram previstos encontros periódicos

de âmbito nacional, regional e estadual para avaliação do funcionamento da rede e da participação dos processos locais, além de identificar as demandas dos processos existentes e estimular a criação de novos processos.

Ranauro (2008) faz uma consideração muito interessante sobre a REBAL. Afirma que enquanto cabia ao MMA fomentar a política através do programa Agenda 21 a rede se mantinha ativa e os Fóruns locais conseguiam se manter conectados entre si mantendo vivo e conhecidos os trabalhos desenvolvidos nas Agendas 21 Locais mesmo quando estas não eram assumidas pela municipalidade. A partir do momento em que o MMA suspendeu o programa e também o apoio a REBAL em 2008, os Fóruns foram gradativamente perdendo força e consequentemente esvaziando o movimento de participação e institucionalização da política em todo país.

A expectativa dos participantes da rede nacional de agendas 21 locais era de que com a Rio+20 fosse possível reafirmar a importância da implantação dos processos de construção de agendas 21 locais e a validação dos planos locais de desenvolvimento sustentáveis por eles propostos. O que parece não ter ocorrido.

Em 2006 a coordenação da Agenda 21 no MMA lançou um sistema de acompanhamento dos processos em plataforma virtual para que pudesse servir como um banco de dados e incentivar outros municípios a implementação de suas agendas. O sistema recebeu o nome de *Sistema de Acompanhamento de Processos de Agenda 21 Local* e foi disponibilizado os coordenadores locais acessos pela Internet para a inserção dos dados. O sistema contou com o cadastramento de 129 processos e o seu funcionamento dependia das atualizações espontâneas dos usuários na plataforma e da manutenção por parte do departamento de informática do MMA. Atualmente o sistema ainda consta como ativo no site oficial do MMA, porém o acesso está indisponível (RANAURO, 2008).

O MMA, seguindo a liderança das organizações internacionais, iniciou uma aproximação das Agendas 21 Locais com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o MMA defendia a importância da integração de agendas internacionais e nacionais. Em setembro de 2000, na Cúpula do Milênio realizada em Nova York, um novo pacto mundial foi firmado, assinado por 189 países. “Desse pacto, cujo foco principal era o compromisso de combater a pobreza e a fome no mundo, nasceu um documento chamado Declaração do Milênio” (CERQUEIRA e FACHINNA, 2005, p. 8).

Em pauta, como já acontecia desde 1992, o combate da pobreza e da fome mundial com prazo até 2015 para ser efetivado. Esse compromisso requereria grande esforço por parte das lideranças para que esta meta fosse cumprida a contento. Coube, então, a CPDS incorporar em seu programa de trabalho uma discussão sistemática para a integração dos dois instrumentos

O MMA lançou um caderno de debates sobre esse tema e buscou efetivar ações em vista a essa integração:

A integração de instrumentos fortes como a Agenda 21, o Plano Diretor Participativo e o Plano Plurianual Municipal, com efetiva participação da sociedade, se apresentam como uma grande oportunidade para o cumprimento dos ODM e para o avanço da sustentabilidade no desenvolvimento brasileiro. (CERQUEIRA e FACHINNA, 2005, p. 8).

Em 2014, uma reunião emergencial foi realizada no Rio de Janeiro com representantes dos processos de Agendas 21 Locais ativos, de conhecimento da Coordenação da Agenda 21, para discutir como essa integração foi posta em prática pelos processos e quais seriam as perspectivas de cumprimento da meta assumida em Nova York. As discussões não foram promissoras e pouco se pode avançar em relação a proposta que motivou a reunião. Os representantes das Agendas 21 cobravam do ministério uma postura mais atuante e efetiva para dar conta de fomentar a continuidade dos processos de Agendas 21 Locais ali representados. Depois deste evento, pouca ou nenhuma atuação da Coordenação foi observada tendo em vista as mudanças de comando no ministério e as readequações implantadas que acabaram por suspender as atividades desta coordenação.

Findo o prazo para o cumprimento estabelecido para os ODM, em 2015, sem computar resultados concretos em meio aos reflexos de uma crise econômica e migratória de proporções mundiais, uma nova agenda foi proposta pelas Nações Unidas. Novos objetivos foram traçados para os próximos quinze anos. No total 17 objetivos e 169 metas foram apresentadas para intentar alcançar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS em todo o planeta. Os novos objetivos foram considerados mais abrangentes e se fundamentam em seis elementos essenciais: dignidade, prosperidade, justiça, pessoas, planeta e parcerias.

Os ODS estão configurados de forma mais abrangentes e intentam atuar dentro de uma esfera global, como agenda internacional integradora. O discurso oficial dá aos países desenvolvidos a função de liderar a

mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo com vistas ao uso eficiente de recursos naturais e na promoção de práticas entendidas como socialmente justas e economicamente viáveis. Todo esse empenho tenta assegurar a instituição do desenvolvimento sustentável, na forma pactuada em 1992, por todo o mundo.

## 6.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Entendendo que temos extrapolado os limites planetários, não restam dúvidas de que será impossível manter o crescimento econômico baseado na exploração indiscriminada dos recursos naturais e na expansão da sociedade de consumo nos moldes ocidentais como aspiram as economias emergentes. É preciso um programa complexo que compreenda: (i) restaurar os sistemas ambientais, com base nos saberes científicos e tecnológicos e (ii) promover mudança social, num contexto de urgência. Será preciso, ainda, um grande esforço em não comprometer a democracia participativa, pois “uma democracia informada e participativa está, com efeito, no fulcro da mudança de paradigma que a crise ambiental hoje impõe”. (SCHMIDT; GUERRA, 2010, p.109).

As mudanças podem acontecer em dois níveis: (a) no nível do planejamento, na medida que requer uma abordagem contextualizada e abrangente das ações pretendidas; e (b) no nível da democratização, uma vez que desafia os tramites da participação pública e exige a obtenção de consensos e a partilha de responsabilidades.

Neste sentido, a agenda 21 Local se constituiu como um marco referencial significativo na esteira do pensamento socioambiental mundial. Na sua concepção, apresentou incrível potencial para se tornar um instrumento para o enfrentamento da crise socioambiental global, e de suas causas estruturantes, por ser, essencialmente, um processo inovador de auto-organização comunitária impregnada de poder para desencadear a criação e a efetivação de um novo modelo de desenvolvimento efetivamente prudente ecologicamente e justo socialmente foi reconhecida por pesquisadores, líderes governamentais e organizações da sociedade civil como instrumento inovador.

Entretanto, decorridos mais de vinte anos de sua proposição o que se percebe é que os programas instituídos ratificam, seja na esfera normativa internacional ou nas esferas institucionais locais no território brasileiro, as tendências expressas pela globalização neoliberal. Ocorreu a dissolução daquele pensamento socioambiental preconizado pelos teóricos do ecodesenvolvimento. A lógica que permanece consolidada nas práticas continua focada no crescimento econômico adjetivado com o

‘sustentável’, ‘sendo assim, basta apenas colocar a questão ambiental como elemento em destaque nos processos de gestão, intensificando-se os investimentos em inovações e práticas mais eficientes no trato com os recursos e com os resíduos, promovendo o ‘esverdeamento’ do mercado a partir do desenvolvimento sustentável.

A A21L é, segundo o referencial analisado, um potencial instrumento e pode ser integrado aos processos de formulação de políticas públicas e gestão de recursos naturais. A literatura disponível sobre o tema admite que as A21L: (i) representam experiências concretas no tratamento dos problemas ambientais associados ao desenvolvimento urbano; (ii) na maioria dos casos têm sido desenvolvidas e dirigidas localmente, rejeitando pressões externas e, geralmente, dependendo mais de recursos gerados localmente do que de recursos externos; e, (iii) apoiam a ‘boa governança local’ para o meio ambiente associando práticas democráticas, maior responsabilidade (*accountability*) e parcerias com organizações sociais baseadas nas comunidades. As A21L se fortalecem na possibilidade de combinar a “boa governança” com a ação concreta. (MCGRANAHAN et al, 2001; SANTOS, 2012).

Suas fraquezas, entretanto, estão associadas à ausência de ação institucional e à falta de delegação de responsabilidades (*accountability*), e, por fim, a falta de apoio, seja em escala local, nacional ou internacional. Mas para que as A21L possam ser consideradas experiências bem-sucedidas precisam ser empreendidos ainda esforços, em todos os níveis, para a criação de programas e políticas que incentivem a sua implementação sem comprometer seu caráter consultivo e participativo (MCGRANAHAN et al, 2001; SANTOS, 2012).

A percepção de que existem problemas socioambientais e que estes problemas são gerados como uma resposta à ação humana sobre os recursos naturais tornou necessário a proposição de modalidades de democracia participativa em escala local que possibilitem a discussão dos problemas em todas as escalas, sendo estes de interesse nacional e até planetária. Tal movimento propõe a revitalização do espírito de comunidade, de solidariedade e de responsabilidade, buscando tornar em ações concretas as deliberações coletivas sobre tais problemas.

A falta de participação da comunidade tem sido apontada, pelos cientistas de forma geral, como uma das principais causas de fracasso na implementação de políticas públicas. E indica que devemos considerar a inclusão da concepção de governança na formulação e implementação de programas e projetos. É a Governança o termo chave para implementação de políticas ambientais, uma vez que, colabora para a eficiência e

legitimidade da sua elaboração e operacionalização (MORIN, 2013; FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Como se pode observar, existem muitos pontos de vista sobre o que é a A21L. De forma resumida, para alguns autores as instâncias participativas, como os fóruns locais, são consideradas A21. Para outros, é o documento produzido, o PLDS o seu produto final. Entretanto é o próprio processo em construção o sinônimo de A21L.

As A21L, seguramente, podem contribuir para o desenvolvimento local. E prosperidade dos processos decorre da capacidade dos atores em intervir e participar da gestão da coisa pública. Cidadãos mais capacitados e mais interventivos ajudam a promover comunidades mais resilientes e melhor preparadas para superar a crise socioambiental. Considerar as questões apresentadas neste capítulo pode auxiliar no entendimento dos motivos que levaram tanto para o esvaziamento dos processos agendas locais quanto para a interrupção do programa nacional.

## **7 A AGENDA 21 NO TERRITÓRIO CATARINENSE E A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA EM ESCALA LOCAL: BUSCA POR ESPAÇOS DE APRENDIZAGEM**

Um olhar sobre a implementação do Programa Agenda 21 no território catarinense, entre os anos de 2003 e 2008, é o foco deste capítulo. A definição assumida nesta tese de Agendas 21 Locais as define como processos inovadores de auto-organização comunitária de co-gestão adaptativa em prol do ecodesenvolvimento territorial, enquanto rede de ação coletiva, que visa uma transformação social em um determinado local. A perspectiva espaço-tempo proporciona um recorte estratégico na pesquisa, que tem por objetivo maior interpretar analiticamente a implementação deste programa a partir da observação de experiências estrategicamente selecionadas. As variáveis endógenas servem de suporte para este olhar. É importante lembrar que essas variáveis, descritas por Plummer (2009), são gestadas dentro da própria rede de co-gestão adaptativa. Persiste o desafio de identificá-las e entender como elas interagem e combinam para a promoção de acomodações e ajustes de rumo nos processos em estudo. Sendo assim, a concepção da linha de argumentação deste capítulo é descritiva e analítica, triangulando informações e experiências para que seja possível compor o campo da análise. As variáveis endógenas não serão descritas isoladamente, mas integrarão o texto discursivamente e serão observadas mediante as relações que estabeleceram entre si e nas aparições percebidas no espaço e no tempo do contexto pesquisado. Recordamos que, para fins didáticos, delimitamos como endógenas as variáveis que se originam dentro da rede e, de alguma forma, propiciam a adaptabilidade (VIEIRA, 2011; SCHERER-WARREN, 1999; PLUMMER, 2009).

As variáveis endógenas, aqui evidenciadas, influenciaram e ainda influenciam as arenas da ação coletiva estabelecidos nos diferentes contextos apresentados. Permanece a intenção de observar como tais variáveis se comportaram nos processos selecionados de Agendas 21 Locais. Para tanto, sugerimos um diálogo e uma aproximação entre os modelos de Plummer (2009) e de Ostrom (2010) por considerarmos que os dois modelos possuem grande convergência. Esta aproximação não tem a pretensão de criar um novo modelo, apenas se propôs está adaptação, meramente analítica, contando que ela poderá ampliar a percepção sobre os processos selecionados.

Sinteticamente, o capítulo aborda da construção da agenda política conectada ao estabelecimento do ideário de sustentabilidade, envolta pela

percepção sobre o estabelecimento de uma crise socioambiental e por um arduo processo de globalização neoliberal, contextos esses que envolviam o Brasil no período. Nuances da experiência internacional já foram apresentados, no capítulo anterior, descrevendo os arranjos institucionais que de alguma forma influenciaram o estabelecimento do Programa Agenda 21 pelo MMA. Este programa se apresenta, no espaço e no tempo da Agenda 21 Brasileira, como a institucionalização para a implementação das Agendas 21 Locais no território nacional.

Como já observado, os números estatísticos, oriundos de diferentes fontes, indicam muitas divergências sobre a quantidade de processos em atividade no território brasileiro. Essas divergências estão diretamente relacionadas dificuldade em reconhecer experiências de gestão locais como processos de Agenda 21 Local, influenciados pelo encaminhamento metodológico estabelecido pelo MMA para as agendas locais. O IBGE, através do relatório MUNIC 2015 (IBGE, 2016) assegura que 1.225 municípios possuem processos iniciados de Agenda 21 Local, em diferentes momentos concentrando a grande maioria dos municípios nas atividades relativas a mobilização e composição dos fóruns locais.

Já no entendimento da REBAL existiam em 2002 aproximadamente 650 processos de agendas 21 locais no Brasil. Porém, apesar dos números promissores cerca de 100 processos apenas se cadastraram junto ao Ministério do Meio Ambiente. As três instituições consideraram, para a divulgação dos números acima, todos os processos, a seu ver, apresentassem características semelhantes às orientações descritas tanto na carta de princípios da REBAL como nos critérios estabelecidos pelo “passo-a-passo”, metodologia desenvolvida pelo Coordenação técnica do Ministério do Meio Ambiente para a construção de agendas 21 locais (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b).

Em Santa Catarina, da mesma forma, teve dificuldades para identificar e quantificar processos de agendas locais. No levantamento divulgado pelo MMA cerca de 28 processos eram identificados como Agenda 21 Local, nos termos dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Rio 92. No ano de 2006, o governo do Estado, através da coordenação do Programa Agenda 21 em Santa Catarina tentou fazer um mapeamento para confirmar o dado apresentado pelo MMA, mas não teve êxito. A coordenadora do programa no Estado da época, Myrna S. Murialdo alegou pouco interesse por parte dos municípios em participar do levantamento e esclareceu que apenas oito processos puderam ser identificados: Florianópolis, São José do Cerrito, Laguna, São Bento do Sul, Joinville, Tubarão, Jaraguá do Sul e Xanxerê (ARANTES, 2006). Neste mapeamento não foram listados os municípios de Itajaí, Bombinhas



e Porto Belo que estavam com convênios ativos junto ao FNMA para a implementação de agenda 21 Local, nem o processo da Lagoa de Ibiraquera em atividade desde o ano de 2004.

## 7.1 OS PRIMEIROS PASSOS DA AGENDA 21 ESTADUAL

A proposta de elaboração da Agenda 21 do Estado de Santa Catarina teve início com a assinatura, pelo Governo do Estado e representantes da sociedade civil e empresariado, de um protocolo de intenções para a construção da agenda catarinense em junho de 2000. Por dois anos foram realizados encontros, debates, seminários para que um documento preliminar fosse elaborado. Esse documento preliminar foi aprovado em outubro de 2002, contando com cerca de 1600 propostas, com o envolvimento de mais de 1.200 pessoas.

Por se tratar de um texto preliminar novo esforço foi realizado durante o ano de 2003 para promover debates e definir as estratégias que levariam os catarinenses a um desenvolvimento efetivamente sustentável. O Documento “Agenda 21 Catarinense: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina” foi publicado em 2004 na gestão de Luiz Henrique da Silveira. O processo proposto pelo Estado catarinense recebeu recursos do FNMA/MMA, na modalidade Demanda Espontânea, no valor total: R\$ 585.384,00 para a execução de suas atividades.

A Comissão executiva coordenadora do processo assim apresentou o documento catarinense:

Neste documento são discutidos 27 assuntos, que vão desde o comércio e a indústria, passando pela educação e o respeito às minorias, até a ciência, tecnologia e inovação, entre outros. Cada um deles descreve os desafios, obstáculos e premissas da sua respectiva sustentabilidade. Em seguida, são apresentadas estratégia e propostas de cada assunto, cuja implementação ficará a cargo daqueles que tenham responsabilidade e dignidade em suas ações cotidianas (SANTA CATARINA, 2004, p. 18).

A Agenda 21 Catarinense foi apresentada aos catarinenses de forma utópica, como um plano possível, “não uma receita pronta” rumo ao desenvolvimento sustentável “que nos cabe” e que só poderá ser efetivado se todos estiverem sensibilizados com a “filosofia” deste desenvolvimento. Nas palavras do seu coordenador técnico:

Por mais otimistas que sejamos não podemos garantir que o Desenvolvimento Sustentável se configure na verdadeira fórmula para a salvação da Terra, mas é o que temos agora e, até que tenhamos algo melhor, deve ser a nossa luta. A Agenda 21 será efetiva quando todos os indivíduos estiverem devidamente sensibilizados com a filosofia do Desenvolvimento Sustentável, e trabalharem em uníssono para garantir a vida sobre a Terra. É uma utopia, pode ser, mas também é a nossa luta (SANTA CATARINA, 2004, p. 18).

O documento da Agenda 21 Catarinense foi apresentado como o resultado de um consenso da sociedade organizada, a quem atribuiu a responsabilidade de sua implementação.

Os que assumirem a tarefa de implementação devem, a cada estratégia e a cada proposta, fazer um projeto de implementação, definindo, entre outras variáveis, os atores a serem envolvidos, as ações com suas respectivas metas que devem ser materializadas em ordem prioritária, o volume de recursos necessários com origem e destinos claros, além de prazos para alcançar as metas estipuladas (SANTA CATARINA, 2004, p. 19).

Agenda 21 Local proposta inicialmente como uma diretriz alternativa promotora do desenvolvimento sustentável, mas sua generalização no contexto catarinense não foi capaz de alimentar ou pontuá-lo como tal. O processo estadual de elaboração da Agenda 21 parece modelado, muito mais, como uma resposta formatada aos ideários de sustentabilidade promulgados por possíveis financiadores internacionais do que propriamente um processo que se destinou a promover mudanças estruturantes no território catarinense.

## 7.2 A AGENDA 21 LOCAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Durante a elaboração da Agenda 21 Catarinense já se tinham registro de iniciativas de Agendas 21 Locais em alguns municípios do estado. Entretanto, mesmo tendo recebido recursos do FNMA para a elaboração da Agenda 21 Estadual e sendo sua comissão conhecedora dos pressupostos contidos no capítulo 28 da Agenda 21 Global e no capítulo 13 da Agenda 21 Brasileira, o governo catarinense não promoveu uma política direcionada às agendas locais.

Independente desta questão, algumas localidades, de diferentes pontos do território brasileiro, em resposta a demanda crescente exercida por movimentos ambientalistas e organizações da sociedade civil sensíveis aos pressupostos assumidos pelo país na Rio 92, iniciaram de forma exploratória seus processos de Agenda 21 Local.

Em Santa Catarina não foi diferente. Um dos primeiros processos registrados foi em Florianópolis iniciado em junho de 1997, mesmo sem utilizar uma metodologia específica as atividades tiveram início com a instalação do fórum local via Decreto Municipal (DM 246/97). Na sequência foram registradas iniciativas em Joinville (1998), Tubarão (1998), Jaraguá do Sul (2000), Lagoa de Ibiraquera (2001), Xanxerê (2002), Laguna (2004) (ARANTES, 2006).

### **7.2.1 Inserção do Programa Agenda 21 no território catarinense**

A inserção do Programa Agenda 21 do MMA se deu através do FNMA que financiou projetos de construção de Agenda 21 Locais no território brasileiro. As primeiras iniciativas foram financiadas por demanda espontânea, como foi o caso da proposta elaborada para a implementação da Agenda 21 Local na Lagoa da Ibiraquera. A partir de 2001 as formas de fomento foram alteradas e editais específicos foram criados pelo MMA e lançados através do Fundo Nacional de Meio Ambiente para a captação de projetos (edital FNMA 13/2001, edital 02/2003 e edital 03/2005).

Eram requisitos essenciais, para concorrer aos recursos nestes editais, (i) possuir um fórum paritário instituído, (ii) realizar um diagnóstico participativo e (iii) elaborar obrigatoriamente, como produto final a ser apresentado ao FNMA, um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS. Os dois últimos requisitos deveriam ser desenvolvidos durante a vigência do convênio. Em Santa Catarina, receberam recursos do FNMA: o governo do Estado de Santa Catarina, para elaborar a Agenda 21 Estadual, e alguns municípios, para implantação de Agendas 21 Locais, a exemplo de Bombinhas, Itajaí, Porto Belo e Xanxerê que aprovaram projetos no edital 03/2005 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2003; BRASIL, 2001; FONSECA, 2009).

### 7.2.1 1 Programa participativo de construção da agenda 21 Local de Itajaí

O processo de construção da Agenda 21 Local de Itajaí tem início em 2003, a partir do Decreto Municipal que cria o Fórum Permanente da Agenda 21 Local de Itajaí, composto paritariamente por 18 entidades. O “Programa Participativo de Construção da Agenda 21 Local de Itajaí”, foi instituído em setembro de 2004. O programa estabelecia três atividades principais para o Fórum: (i) estruturação de Sub Fóruns de Agenda 21 Local; (ii) estruturação de Agendas 21 Escolares; e (iii) elaboração de um Programa de Formação de “Agentes 21”. Essas estratégias foram escolhidas, segundo os idealizadores do programa, tendo em vista à complexidade socioambiental do município caracterizado por ser predominantemente rural e litorâneo, com forte atividade portuária e intensos conflitos de interesse.

O que se buscava era criar uma proposta participativa e descentralizada, que envolvesse de forma peculiar os bairros, a partir da implementação dos “Sub Fóruns de Agenda 21”. Estes reuniram a população local, as lideranças e os parceiros institucionais do Fórum da Agenda 21. Para que as comunidades pudessem estabelecer as suas prioridades e, posteriormente, elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS)<sup>24</sup>, que deveria estabelecer consonância com o novo Plano Diretor, já que o fórum da Agenda 21 de Itajaí é percebido como instrumento promotor de controle social e estrutura de democratização desta Lei municipal. A formadores de “Agentes 21” é considerado espaço de integração estimulador de democracia participativa e foi estruturada em três momentos: módulo I - Agenda 21 e Cidadania; Módulo II - Liderança e Representatividade; e, Módulo III - Moderação de Grupos (BEZERRA, 2015).

Em outubro de 2006, o Fórum promoveu uma reavaliação do seu regimento interno e da sua própria estrutura, o que gerou a publicação de um novo decreto municipal que substituiu o Decreto Municipal 6.719, de janeiro de 2003. Há época, o Decreto nomeava dezoito entidades para compor o Fórum, mas entre 2003 e 2006 muitas delas ou não tem mais interesse em compor o Fórum Local ou, simplesmente, deixaram de existir. O distanciamento das entidades prejudicou a realização das metas inicialmente proposta no projeto submetido e aprovado pelo FNMA,

<sup>24</sup> A nomenclatura ‘PTDS’ difere do termo proposto pelo MMA (PLDS), mas não conflita conceitualmente com a ela.

exigindo um esforço de reprogramação das atividades de formação. Essas atividades foram transferidas para 2007 e 2008.

Durante o período de execução do plano de ação do projeto poucas entidades permanentes envolveram-se nas ações junto à comunidade. De forma alternativa, os trabalhos passaram a ser desenvolvidos em um único bairro que possuía espaços de integração tanto na escola municipal local, quanto em outras entidades que já desenvolviam ações comunitárias no bairro. Considerando tais indícios como sintomas de enfraquecimento e esvaziamento da proposta, a coordenação do fórum optou por formar um grupo de trabalho - GTT Comunidade - contendo membros de diversos segmentos da sociedade com objetivo principal de buscar a “Inserção Comunitária da Agenda 21”.

Essa inserção se daria com a aproximação do grupo a programas já existentes no município, como o Microbacias, Fórum Popular da Economia Solidária, Orçamento Participativo, em busca de parcerias. O programa de formação de “Agentes 21”, outra tentativa de efetivar as ações inicialmente propostas, surgiu com o objetivo de fortalecer ações em rede para a criação, implementação e monitoramento da Agenda 21 Local de Itajaí.

Os Agentes 21 teriam o seguinte papel:

- Ser o “animador” comunitário para o enraizamento dos processos no território;
  - Coordenar o processo de construção dos cenários locais de desenvolvimento;
  - Contribuir para o monitoramento participativo do território;
  - Coordenar os movimentos comunitários para a definição do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável \_ PLDS;
  - Servir de Interlocutor na comunidade para o desenvolvimento de projetos e ações locais, tanto com o poder público quanto com a sociedade civil;
  - Conhecer e aplicar técnicas de diagnóstico rápido participativo;
  - Promover e consolidar a cidadania ambiental;
  - Conhecer os bens e serviços ambientais locais.
- (FÓRUM DA AGENDA 21 DE ITAJAI, S.d.).

O programa de formação dos Agentes 21 seria efetivado em três níveis: (i) os Formadores – responsáveis por elaborar as propostas da formação, desenvolver as estratégias de ensino e produzir os materiais pedagógicos; (ii) os Multiplicadores – grupo composto por os moradores

do bairro, com a responsabilidade de articular e identificar lideranças comunitárias e aplicar os recursos da formação; e (iii) os Agentes 21 - que desempenhariam o papel de desencadear a formação dos sub-fóruns, mobilizando a comunidade para o PTDS e articulando as instituições e Fórum da Agenda 21 Local.

O processo foi instalado em três localidades distintas, a saber: Praia Brava, Brilhante II e Imaruí. Porém, apesar da proposta ter conquistado reconhecimento nestas localidades nenhum sub-fórum foi efetivamente estabelecido.

O processo de Itajaí enfrentou problemas relacionados a mudança de gestor municipal a partir de 2009. Com a mudança nas esferas administrativas municipais ocorreram problemas de prestação de contas relativas ao convenio firmado junto ao FNMA e foi preciso devolver parte dos recursos recebidos. Esse fato geral a desmobilização imediata do fórum local e, conseqüentemente, o PLDS não foi elaborado. Por mais de dois anos, após esses fatos, o processo ficou parado, porém, em 2010 nova movimentação foi feita, por parte da sociedade civil, no sentido de retomar as atividades. Os registros dão conta que não houve a adesão da municipalidade nesta segunda tentativa, comprometendo a iniciativa.

#### 7.2.1.2 “Nas trilhas de Bombinhas”

A proposta de Agenda 21 Local em Bombinhas teve início em 2002 configurando-se como compromisso estabelecido pelos governantes locais e a sociedade civil em busca de promover o desenvolvimento sustentável do município. Neste ano foi composto um grupo interdisciplinar executivo responsável pelo desenvolvimento metodológico e pela mobilização da comunidade. Em outubro de 2003 disputas políticas locais levaram a exoneração do secretário municipal de turismo, indústria, comercio e meio ambiente e conseqüentemente à interrupção do processo iniciado em 2002 “tendo em vista dois fatores políticos determinantes: a construção da referida Agenda vinha sendo executada sem custo para a Prefeitura Municipal e porque a proposta fugia do controle do Poder Executivo” (BOMBINHAS, 2007, p. 2).

Após mudanças na conjuntura política promovidas em decorrência dos resultados das eleições municipais, a Prefeitura retomou a ideia de implementação da Agenda 21 Local e firmou convênio com o FNMA em junho de 2004, após ter tido aprovação do projeto “Nas trilhas de Bombinhas – construindo a Agenda 21 Local” submetido ao edital FNMA/MMA 02/2003 contando com recursos no valor de R\$ 63.600,00.

O projeto aprovado priorizava estratégias de comunicação social contando com intenso investimento em peças publicitárias na mídia local e de educação ambiental objetivando forte imersão nas escolas do município, para esses fins contava com consultores contratados para a execução das ações propostas. Inicialmente proposto com a prefeitura municipal como proponente e o Núcleo Macaco prego de Vivências Ambientais instituição executora. O Núcleo Macaco prego coordenou as atividades até maio de 2005, momento em que a cooperação técnica entre Prefeitura Municipal e o Núcleo foi rompida ocasionando a paralização do projeto até sua reestruturação e institucionalização, por parte da Prefeitura, proponente e conveniente da proposta que gerou o convênio junto ao FNMA.

Neste sentido, ocorreu a criação do programa local e do fórum de Agenda 21 em setembro de 2005 a partir da publicação da Lei Municipal nº 855 de 23/09/2005. O programa local de Agenda 21 foi consolidado a partir do aporte financeiro estabelecido mediante a sua inclusão no PPA 2006/2009 do governo municipal (BOMBINHAS, 2007; CGU/SC, 2007).

#### 7.2.1.3 Fórum Permanente da Agenda 21 de Xanxerê

O município de Xanxerê está situado no oeste do estado de Santa Catarina, na área de abrangência da Associação dos municípios do Alto Irani – AMAI, possui população de 44.128 habitantes (IBGE, 2013) e tem na agricultura, criação de animais e indústria metal-mecânica como principais atividades. Foi o primeiro município da região a implantar a Agenda 21 e o licenciamento ambiental. A primeira tentativa de mobilização para construção da Agenda 21 Local foi no ano de 1998 com liderança de uma professora da universidade instalada no município (UNOESC). A proposta não teve adesão imediata e foi preciso um trabalho de longo período para que, somente em 2001, iniciassem as primeiras ações. Essas ações receberam influência de professores da universidade local ainda no início da mobilização da comunidade (PARIZOTTO, 2003).

O Fórum foi instituído em meados de 2002 e ganhou o status permanente em novembro de 2006. Voluntários elaboraram um projeto, chamado “Agenda 21 de Xanxerê: exercício de cidadania”, para concorrer ao edital 02/2003 do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), tendo a UNOESC como proponente e recebeu aporte financeiro no valor de R\$ 128.384,00. O convênio foi celebrado em 2005 e tinha por objetivo buscar recursos financeiros que possibilitassem a ampliação das ações e a

mobilização da sociedade. Para efetivar a aprovação do projeto junto ao Fundo foi preciso adequar o plano de trabalho e redefinir a metodologia adotada. A adesão à metodologia ‘passo a passo’ do MMA era uma condição e por isso ela foi definida como método a ser seguido dali para frente e todas as ações foram adaptadas para atender os requisitos definidos pelo edital. O projeto tinha por objetivo buscar recursos financeiros que possibilitassem a ampliação das ações e a mobilização da sociedade de forma mais ampla.

O convênio com o FNMA vigorou até 2008 e recebeu a assistência de técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nos trabalhos no município e propiciou a participação do Fórum na Rede Brasileira de Agendas 21 Locais (REBAL). Durante a vigência do convênio com o FNMA a universidade manteve uma estrutura especialmente montada para auxiliar na execução do projeto, que foi desarticulada logo após o encerramento do convênio (PARIZOTTO, 2003; XANXERÊ, 2008).

A participação da municipalidade nas ações do Fórum da Agenda 21 de Xanxerê, durante a vigência do convênio com o FNMA, era frequente e feita de forma parceira. Todos afirmavam trabalhar pelo bem do município. É preciso esclarecer, porém, que essa parceria não foi pacífica. Várias vezes, as divergências políticas dificultavam a tomada de decisão do coletivo. Muitas demandas só foram referendadas pela municipalidade como resposta posterior aos diversos pedidos e articulações das lideranças das comunidades.

Durante o ano de 2002 representantes de entidades e da comunidade reuniam-se mensalmente para definir a forma de trabalho e as áreas de atuação do grupo. Num primeiro momento optou-se pela metodologia Proposta de Participação-Ação para a Construção do Conhecimento (PROPACC) para promover o debate e identificar os principais problemas do município e as possíveis formas de enfrentamento. Deste processo surgiram 14 grandes temas subdivididos em dois grupos: Grupo I – Recursos Naturais (agrotóxicos, energia, qualidade do ar, recursos hídricos, recursos vegetais e biodiversidade, resíduos sólidos e líquidos, e uso do solo); Grupo II – Educação, cultura e esporte, inclusão social e minorias, infraestrutura, produção sustentável e serviços, saúde, transporte e turismo sustentável.

Entre 2005 e 2006, muitas ações de mobilização, intervenção local e de educação ambiental foram desenvolvidas de forma concomitante as ações propostas pelo projeto junto ao FNMA. Em 2006, o Fórum recebeu o status de permanente com a publicação da Lei Ordinária nº 2933/2006 de 14 de novembro. Entre 2006 e 2007 os



trabalhos concentraram-se na realização de encontros nas comunidades numa tentativa de ampliar a mobilização e o interesse da população em participar das atividades do Fórum. As reuniões aconteceram em centros comunitários dos bairros que foram agrupados por setores (uma divisão já utilizada pela União Xanxerense das Associações de Moradores - UXAM e Líderes dos Centros Comunitários). Foram definidos cinco setores na zona urbana e outros quatro nas comunidades do interior. Em 2006 foram feitas duas rodadas de reuniões em que se utilizou a ferramenta “Diagnóstico Rápido Participativo” (DRP) para incentivar a participação dos cidadãos. No final deste ano foi realizada a 1ª Conferência do Meio Ambiente contando com a presença de técnicos do MMA.

Já em 2007, a terceira rodada de reuniões priorizou o levantamento de ações essenciais para o desenvolvimento do município. Durante este período diversas atividades de educação ambiental foram realizadas e delas surgiu o Diagnóstico Infantil de Xanxerê, publicado em 2008.

A comunidade parecia motivada e vários pleitos de intervenção local surgiram, fazendo com que o Fórum criasse grupos de trabalho para suprir essas novas demandas. Os primeiros grupos formados foram: GT rios ditinho e Xanxerê; GT coleta seletiva; GT educação ambiental; e GT divulgação. Este último com a responsabilidade de promover parcerias para possibilitar a execução e a divulgação das ações realizada pelos demais grupos. Como fruto dos referidos grupos podemos citar: a elaboração do Diagnóstico do rio ditinho, o mapeamento e a nomeação dos córregos e afluentes do rio Xanxerê, o levantamento histórico da ocupação do município, a criação de material educativo sobre coleta seletiva, reciclagem de pilhas, baterias e lâmpadas e sobre o uso de agrotóxicos, além do plantio de mudas nativas para repovoar a área de mata ciliar do rio ditinho. Os GT's participaram ainda de forma intensa do processo de elaboração do Plano Diretor do município e da organização e capacitação da Associação dos Recicladores de Xanxerê – ARXAN.

Em 2008 foi publicado o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (PLDS). Esse documento foi considerado por um excelente material de pesquisa pela comunidade acadêmica e por representantes dos movimentos sociais locais, passando a ser recomendado por eles como fonte confiável de pesquisa sobre a realidade local. Reconhecidamente o município não possuía outra publicação que integrasse questões como meio ambiente, sociedade e cenários de futuro sobre o município.

Vários projetos foram desenvolvidos entre os anos de 2008 e 2012, com destaque para: Recicla lâmpadas (projeto de destinação correta de lâmpadas fluorescentes); Recicla pilhas e baterias (projeto de destinação correta de pilhas e baterias); Recolhimento e reciclagem de óleo (projeto de destinação correta de óleo de cozinha); Recolhimento e reciclagem de Isopor (projeto de destinação correta de isopor proveniente do embalagens de eletrodomésticos) Sacolas Retornáveis (projeto de uso consciente e redução de consumo de sacolas plásticas nos supermercados). (XANXERÊ, 2008)

As ações de intervenção, os projetos e a participação da comunidade foram mantidas até meados de 2011, quando se percebeu uma gradativa desarticulação e desmobilização da população. Nos anos de 2012 e 2013 muitos esforços foram empenhados na retomada dos projetos e na atração de novas lideranças comunitárias para fomentar os trabalhos do Fórum, mas o que se percebeu foi um enfraquecimento das ações e dos projetos e, é possível afirmar, um retrocesso substancial nas questões ligadas ao meio ambiente e a inclusão social nos debates e ações coletivas no município. Neste mesmo período, houve uma tentativa de retomar as reuniões setoriais com objetivo de revisar o PLDS, avaliar os projetos ainda em andamento e, por fim, despertar novas lideranças capacitando-as para a elaboração de novos projetos. O Fórum se apresentou ativo até final do ano de 2015, contanto esforços na implementação de um projeto de recuperação de Área de Proteção Ambiental no município e com as representações em vários conselhos municipais e o que motivou iniciar um debate sobre ampliação da participação e o controle social, mas não obteve êxito no desenvolvimento das ações proposta por conta do desengajamento progressivo dos atores.

É preciso destacar que durante esse período ocorreu uma sólida aproximação com o Ministério Público de Santa Catarina – MPSC, comarca de Xanxerê, que possibilitou a elaboração, implementação e acompanhamento dos projetos. De forma geral muitas compensações ambientais foram revertidas em favor dessas ações garantindo a permanência das atividades e os aportes financeiros que se faziam necessários.

#### 7.2.1.4 Fórum da Lagoa de Ibiraquera

A Lagoa de Ibiraquera fica localizada entre os municípios de Imbituba e Garopaba, distante 70 km da capital do estado de Santa Catarina. Com o apoio do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), o coletivo NMD/UFSC conduziu o projeto *Avaliação Local Participativa*

*de Ecossistemas Litorâneos na Região Sul do Estado de Santa Catarina – Projeto-piloto de criação de uma Agenda 21 Local na área da Lagoa de Ibiraquera, municípios de Imbituba e Garopaba.* O projeto-piloto contou com a participação de dez (10) graduandos e cinco (05) mestrandos vinculados ao NMD e na concepção de seus idealizadores, tratava-se de um projeto integrado e de longo fôlego, voltado para a experimentação com estratégias de ecodesenvolvimento na zona costeira.

A região é considerada singular, pois desde 2004 está inserida começou a se configurar na área um mosaico de unidades de conservação de uso direto, e a mesma passou a ser considerada uma Região Laboratório de Desenvolvimento Territorial Sustentável”, integrando pesquisadores vinculados a diversas áreas de especialização na UFSC, na Universidade Regional de Blumenau (FURB), na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), nas universidades de Tours e Grenoble – na França – e nas universidades do Quebec e de Manitoba – no Canadá (ADRIANO, 2011).

Num primeiro momento, pretendia-se (i) contribuir para a geração e integração de conhecimentos sobre o estado atual do meio ambiente biofísico e construído nesta porção da zona costeira; (ii) sobre a maneira pela qual a população costuma identificar os principais problemas socioambientais ali existentes, suas causas e as opções alternativas em termos de modos de apropriação e de gestão de recursos naturais de uso comum; (iii) sobre as estratégias de ação corretiva e preventiva que vinham sendo utilizadas pelos usuários locais de bens e serviços ecossistêmicos e pelo setor governamental; e sobre os espaços de manobra existentes para a criação de uma Agenda 21 local na área em pauta, envolvendo as populações locais no trabalho de diagnóstico e configurando, assim, um enfoque inovador – e ainda pouco praticado no País – de *educação para o ecodesenvolvimento*.

Num segundo momento, o projeto contemplava a prestação de assessoria para a criação de Agendas 21 locais em rede, em outras áreas selecionadas da zona costeira centro-sul do estado de Santa Catarina – assumida como uma “*região-laboratório de ecodesenvolvimento*” que se superpõe à Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. No desenho do projeto estava prevista,

também, a busca de integração seletiva das ações desenvolvidas aos programas governamentais que, direta ou indiretamente, vinham contribuindo na época para a construção de um sistema de gestão, ao mesmo tempo integrada e descentralizada, dos ambientes marinho-costeiros na região sul do Brasil (NMD, 2007).

Consolidada a parceria entre organizações da sociedade civil (sobretudo do Movimento Ambiental do Rosa – MAR, e do Conselho Comunitário de Ibiraquera – CCI), e o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD/UFSC), surge em 2001 a proposta da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera e em 9 de março de 2002 o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera é oficializado. Na região se concentrou um esforço de pesquisa e ação universitária, que tomou ainda mais corpo a partir de 2008, com dois projetos em que o NMD esteve envolvido, o “Observatório do Litoral Catarinense” e o “Desenvolvimento Territorial Sustentável na Zona Costeira Catarinense: Estratégias integradas de geração de trabalho e renda a partir da valorização da identidade cultural das comunidades pesqueiras tradicionais. O primeiro constitui uma rede acadêmica de apoio técnico-científico permanente as ações desenvolvidas pelo Ministério Público no enfrentamento de situações de conflito socioambiental na zona costeira. E o segundo, envolveu pesquisadores da UFSC, da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) e do Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (NASCIMENTO, 2013; ADRIANO, 2011, NMD, 2009).

Este envolvimento da academia, sobretudo por parte do NMD, foi um dos fatores de relevância na dinamização da área frente as questões socioambientais. Por outro lado, podemos citar a reação das comunidades locais a ações do setor privado na região. No ano de 2003, aumentaram os impactos de uma fazenda de carcinicultura implementada a beira da Lagoa de Ibiraquera, e os detentores das terras no entorno da Praia Vermelha fecharam os acessos a mesma. Esses fatos geraram a criação do Grupo de Trabalho da Pesca no Fórum, além da criação da Associação de Pescadores da Comunidade de Ibiraquera –ASPECI, e de uma parceria entre IBAMA e pescadores para fiscalização de irregularidades no entorno da Lagoa. A maturação do trabalho desenvolvido no Fórum, gerou ainda a demanda em 2006 por uma Reserva Extrativista (Resex) da Pesca e Aquicultura. Cabe ressaltar que esse tipo de unidade de

conservação propõe a gestão compartilhada de recursos naturais entre comunidades tradicionais e governo. Infelizmente até o momento o processo tramita nas instâncias superiores do Governo Federal.

Em se tratando de parceria entre sociedade civil e governo, e de tentativa de construção de gestão compartilhada, a partir de 2005, o Fórum e o NMD desempenham papel fundamental na construção do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca. Ao longo de alguns anos, NMD e Fórum foram protagonistas importantes junto a APA da Baleia Franca, ajudando a organizar e a propor alternativas de desenvolvimento para a área. Em 2008, já com menor força do protagonismo destes, foi criado o comitê para definir abertura da Barra da Lagoa constituído por APA-BF, Prefeitura de Imbituba, Fórum de Ibraquera, Associações de Pescadores, Colônias de Pescadores, Setor do Turismo, Setor do Esporte.

Buscando retomar e reforçar o funcionamento do Fórum, no ano de 2008, foi realizado o V Evento do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibraquera, com o tema: saúde dos solos, das águas e das gentes. E a partir de 2011 começou a funcionar o projeto “Educação para o Ecodesenvolvimento”, primeiramente enquanto atividade do Fórum, e atualmente enquanto atividade do NMD junto a escolas locais. Infelizmente desde este mesmo ano, as reuniões do Fórum cessaram, contudo isso não desmerece os avanços frente à aprendizagem social obtidos na área enquanto prática da pesquisa-ação-formação transdisciplinar. (NASCIMENTO, 2013; ADRIANO, 2011)

### 7.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo algumas experiências selecionadas de Agendas 21 Locais foram observadas considerando as características geopolíticas estaduais e locais. O estado de Santa Catarina tem presenciado diversas situações em que a relação meio ambiente e sociedade se dá de maneira bastante acirrada e a grande maioria de sua população têm, apesar da aparente contradição, convivido harmoniosamente com essas questões. Seja por aceitar passivamente a ideia propagada, tanto pela mídia como pelos gestores políticos, da vocação do Estado para o turismo e para o agronegócio. Seja por não acreditar que com a degradação ambiental e as catástrofes naturais que se acentuam nas últimas décadas configuram uma crise socioambiental de grandes proporções.

Sobre a implementação de Agendas 21 Locais em Santa Catarina podemos considerar alguns pontos. A primeira questão tem relação com o processo de estabelecimento da Agenda 21 Catarinense. O governo estadual recebeu recursos do FNMA para fazer a elaboração da Agenda

21 estadual. O processo foi realizado entre 2000 e 2004 e realizou encontros e seminários regionais para definir as premissas de seu documento. Porém, o governo do Estado não elaborou uma política direcionada a implementação de Agendas 21 Locais pelos municípios em Santa Catarina. As agendas 21 Locais iniciadas nesta época no Estado receberam recursos oriundos do FNMA ou de organismos de fomento internacionais.

As ações propostas contidas no documento “Agenda 21 Catarinense: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina” foi considerado utópico pelos coordenadores do processo. A implementação das ações e metas propostas foi deixada a cargo da coletividade, daqueles que viessem a assumir a tarefa de implementação. Não foi assumida como proposta alternativa para promover mudanças no modelo de desenvolvimento em favor do desenvolvimento sustentável que postulava pelos líderes políticos e gestores da administração públicas estadual.

Dos processos observados apenas Xanxerê permanece ativo, mas passa por um processo intenso de enfraquecimento e de indefinições. Os demais, apesar de diversas tentativas de retomar as atividades não conseguiram mobilizar a comunidade para este fim. Os municípios apresentam semelhanças entre si que serão descritas analiticamente, observadas as variáveis endógenas e os padrões de ação observados nos processos a seguir.

Os processos de A21L observados foram iniciados entre 2002 e 2003, tinham fóruns locais constituídos e buscaram recursos na esfera federal. Os recursos foram concedidos pelo FNMA. Itajaí, Xanxerê e Bombinhas estabeleceram convênio com o fundo nacional após ter seus projetos aprovados pelo edital 02/2003. Itajaí e Bombinhas tinham como proponentes do projeto apresentado a prefeitura municipal e como executora uma universidade local e uma ONG, respectivamente. Em Xanxerê, o projeto foi elaborado por uma universidade local e executado pelo fórum permanente da Agenda 21. No caso da Lagoa de Ibiraquera o projeto apresentado ao FNMA foi elaborado, por demanda espontânea, e executado por equipe da universidade federal de Santa Catarina.

Para atender as exigências do edital os municípios precisaram atender a diversas condicionantes. Entre elas, adequar as ações pretendidas dentro do prazo máximo do convênio de 18 meses. Também foi preciso publicar um decreto constituindo o fórum local e determinando seus integrantes. Ainda foi necessário adequar as etapas pretendidas a metodologia ‘passo a passo’ utilizada como referência pelo MMA. Como requisito principal do convênio, as Agendas 21 Locais deveriam produzir um diagnóstico e elaborar um Plano Local de Desenvolvimento

Sustentável – PLDS, a ser publicado com recursos do convênio e entregue ao FNMA/MMA junto com a prestação de contas final do projeto. Essas adaptações e modificações modelaram os processos, apesar do Ministério assegurar, através das falas de seus representantes, que o ‘passo a passo’ não era uma ‘receita de bolo’ e, portanto, cada município era livre para definir sua metodologia de trabalho.

Era prerrogativa do MMA que o processo fosse conduzido com a presença efetiva de representantes do governo municipal e de outras esferas que atuassem nos municípios. A mobilização da população deveria ser feita utilizando-se estratégias de convencimento conforme a realidade de cada local. Para tanto, os projetos aprovados já deveriam dispor recursos para comunicação e mídias.

Todos os processos observados deram forte ênfase para ações de educação ambiental formal e informal. Em alguns casos a estratégia girou em torno de palestras, oficinas, teatros e elaboração de material didático para distribuição nas escolas. A implementação de agendas 21 escolares também foi uma das alternativas usadas pelos processos para difundir os propósitos da Agenda 21 nos municípios. Em Itajaí foi criado um programa de formação chamado de ‘Agentes 21’ que intencionava aproximar o fórum local das comunidades e também formar lideranças que atuariam como multiplicadores dos preceitos propostos pelo programa.

Os processos em que a execução do projeto foi delegada ao fórum local ou a ONG’s relataram um afastamento gradativo dos representantes das prefeituras conforme iam se acirrando os conflitos e buscando alternativas para o enfrentamento dos problemas socioambientais locais percebidos.

Os fóruns locais, em todos os processos, eram formados por representantes do governo nas diferentes escalas, por representantes da sociedade civil e empresários. Possuíam regimento próprio e estabeleciam grupos de trabalho (GT) para tratar dos assuntos, como, educação, saúde, planejamento urbano, etc. Foram relatadas várias readequações do regimento e da composição dos fóruns tendo em vista a sazonalidade dos representantes indicados pelos gestores locais, entidades de classe e clubes de serviço. Esses ajustes causavam desgaste aos processos. Com o passar do tempo e, principalmente após o término do convênio com o FNMA, ocorreu um distanciamento das entidades que compunham os fóruns locais e um descrédito por parte da população em relação implementação das ações de intervenção propostas pelas comunidades.

Processos eleitorais nos municípios também exerceram forte influência sobre os processos. Mudanças de prefeito e de comando político-partidário enfraqueceram os fóruns provocando disputas internas e gerando insatisfações entre os parceiros. Tais mudanças na composição dos fóruns, por vezes, paralisaram os processos.

Apenas o município de Bombinhas relata ter incluído em seu PPA 2006/2009 um programa local de Agenda 21. Os demais processos informaram não receber recursos das administrações locais e depender de acordos e repasse de recursos para manter as atividades administrativas. Em Xanxerê se estabeleceu uma parceria com o Ministério Público Estadual que repassava recursos oriundos de penalizações judiciais ao fórum local e essa parceria se manteve até meados de 2013.

Em todos os processos os integrantes eram voluntários e as atividades eram elaboradas e executadas em horários alternativos com o objetivo de possibilitar a participação do maior número de componentes e envolver a população. Em Bombinhas aparece a figura do consultor contratado, possivelmente por ter como executor uma ONG essa função tenha sido incluída no projeto aprovado no FNMA.

A obrigatoriedade de se adequar as metodologias de ação dos processos ao ‘passo a passo’ fez com que ele fosse recebido como um manual e estabelecendo sequencias normativas da ação das Agendas 21 Locais. Outro ponto em destaque é a dificuldade de integração que os membros dos fóruns locais com outras ações de planejamento em execução no município (plano diretor, orçamento participativo, comunidades solidárias, etc).

Processos com as características de gerar empoderamento e promover ecodensenvolvimento, como é o caso das Agenda 21 Locais, carecem de tempo e investimentos, seja em capital humanos, capital social ou capital cultural, para se efetivar. Os processos analisados assumiram o risco, ao conveniar com o FNMA, de ser reconhecidos como projetos, ou seja, com atividades programadas com o tempo de 18 meses para acabar. Esse falso entendimento propiciou o encerramento precoce de alguns deles. A lógica de projeto conflita diretamente com as premissas imbuídas no ideário da Agenda 21 Global. A Agenda 21 Local precisa de tempo e de fôlego coletivo para consolidar como um processo de desenvolvimento que possibilite ações ativas e políticas públicas transformadoras de realidade.

Entretanto, não se pode olhar apenas para certas limitações nestes processos. No que tange a aprendizagem social adaptativa podemos reconhecer claramente os avanços ocorridos



na Lagoa de Ibiraquera durante o período em que o fórum local estava ativo. O processo educativo que foi se dando em meio ao caminhar do próprio Fórum, através das ações, interações ou reações por ele trabalhadas estabeleceu um exercício de educação no processo de gestão. O Fórum buscou auxiliar na construção de um sistema de governança na região da Lagoa de Ibiraquera, atuou diretamente na formação de uma reserva extrativista da pesca artesanal, por exemplo. E, mesmo que atualmente, o Fórum esteja inativo, a aprendizagem que ocorreu no processo fez parte da formação e integra a vida daqueles que foram envolvidos pelo processo. Vivacqua (2014) corrobora essa impressão ao afirmar que: “[...] o tipo de aprendizagem que ocorre no Fórum está nos interstícios da aprendizagem social” (VIVACQUA, 2014, p. 327)

Já no processo de construção da Agenda 21 de Xanxerê inicialmente aconteceu um forte movimento em busca de discutir os estilos de desenvolvimento. Poucos eram os registros, anteriores a formação da Agenda 21 de Xanxerê, sobre ação coletiva e problemas ambientais. O município não contava com estrutura institucional que acolhesse as questões ambientais (a Secretaria de Políticas Ambientais foi criada em 2003), nem legislação específica (Código ambiental de Xanxerê é de 2006) e em 2009 foi o primeiro município de Santa Catarina a restringir o uso de sacolas plásticas nos supermercados sem imposição legal (a campanha perdeu força no final de 2015 com a volta gradativa da distribuição de sacolas pelos supermercadistas).

Esse pioneirismo propiciou espaços educativos coletivos, momentos de reflexão aprendizagem ao possibilitar a participação, tanto de organizações sociais quanto da municipalidade e de instituições de ensino, em todos os momentos. Os projetos propostos pelo Fórum colaboraram para o aumento do debate sobre o modelo de desenvolvimento proposto e as possibilidades de gestão dos recursos naturais locais.

Podemos afirmar que os processos de Agendas 21 Local que foram apresentados ainda enfrentam o grande desafio de incorporar seus preceitos e projetos na esfera política local e avançar para a aprendizagem social adaptativa em circuito duplo e triplo. Como afirma Camargo “essas mudanças são, no entanto, parciais e dramaticamente insuficientes, pois lhes falta ainda continuidade, amplitude e consistência” (CAMARGO, 2005, p. 312)

Isso não desqualifica a importância dos aspectos apresentados, porque todas são experiências concretas do tratamento dos problemas ambientais associados ao desenvolvimento local, com seus avanços e contradições. Cada processo teve seu protagonismo, desenvolvimento e direção estabelecidos no âmbito dos *stakeholders* e da valorização do saber local pela comunidade participante. Conflitos de interesse, disputas de poder e ação de *free-riders* foram observados como já observado em outros processos de agendas 21 locais pelo país. Porque, Novaes argumenta: “é difícil, penoso, provoca sempre reações agressivas dos setores econômicos ou sociais que tenham de assumir ônus, custos, nas soluções” em seus empreendimentos ou acomodações individuais. (NOVAES, 2005, p. 327).

A questão que fica é que com a construção de confiança, com o desenvolvimento institucional e com introdução de mecanismos de aprendizagem social poderemos transformar as dinâmicas de gestão em nossos municípios elevando-a ao patamar da co-gestão adaptativa imbricada na governança.

Apesar do otimismo discursivo inseridos nos registros consultados, em algumas entrevistas informais e nos documentos elaborados pelos processos observados, questões mais profundas como o enraizamento da conscientização ambiental, a efetiva promoção de processos de co-gestão adaptativa não pude ser mensurada. Outrossim, no horizonte temporal de existência do programa brasileiro e das experiências aqui observadas, talvez seja precipitado pensar que o mesmo tenha conseguido consolidar-se enquanto proposta alternativa para ecodensenvolvimento, tendo em vista o curto espaço de sua vigência do programa e a falta de identificação de mecanismos da co-gestão adaptativa e aprendizagem social nos processos, além da dificuldade potencial de implementar ações concretas, na forma de políticas públicas, através de projetos que foram iniciados por elas. Parece ser crucial uma ressignificação do modelo de desenvolvimento local, tendo como referência o ecodensenvolvimento clássico enraizado por suas noções sistêmicas de endogeneidade, descentralização, *Selfrealiance*, autonomia local e sistemas produtivos locais integrados (VIEIRA, 2007).

## **8 POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM DEBATE**

As políticas ambientais, em termos gerais, materializam os objetivos de ação governamental orientadas ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente; e que necessitam de mecanismos de gestão e instrumentos legais, para servir de guia no planejamento e em procedimentos de agentes públicos ou privados. Os desafios políticos internalizados na gestão integrada dos recursos comuns consistem na ênfase à promoção de processos participativos, à oportunização de intercâmbios solidários e ao empoderamento das comunidades (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005; OSTROM, 2010). Neste capítulo diferentes visões permeiam o debate que envolve a elaboração e implementação de políticas ambientais. Uma delas, definida pelo capital, apresenta um discurso de preocupação com a proposição de novas políticas ambientais que imponham limites e sanções às atividades econômicas que envolvam exploração da natureza. Estas sanções são, na opinião de grandes grupos econômicos, uma ameaça às estratégias econômicas e poderão inviabilizar a sobrevivência humana e enfraquecer o progresso econômico do país. Já os ambientalistas defendem mudanças estruturais nos processos produtivos e afirmam que a ameaça está na inviabilidade da sobrevivência humana se a tendência atual de uso dos recursos comuns se mantiver. Defendem limitações de uso e controle de estoques de forma rigorosa e impositiva. No meio deste debate está a maioria da população, que se mantém distante desta discussão e preocupada preferencialmente com a satisfação de necessidades básicas para manter sua sobrevivência. O desafio consiste em envolver toda a sociedade no debate sobre a problemática ambiental, apesar das enormes dificuldades desta ação. Com a adesão dos diferentes grupos sociais neste debate é maior a possibilidade de se constituir consensos analíticos, políticos, sociais e culturais que poderão servir de base para uma nova maneira de se conviver com o ambiente e de se estabelecer os limites necessários para a manutenção da vida no planeta.

No contexto brasileiro atual, as políticas ambientais tendem a ficar restritas a medidas setoriais pouco articuladas, principalmente se estão relacionadas à questões do desenvolvimento das cidades. Ações programadas de controle e gestão da natureza, como: a verificação de índices de poluição (sonora, visual, do ar, das águas), o gerenciamento dos mananciais de água para o abastecimento público, e restrições de uso através da criação de áreas de conservação são alguns exemplos.

Entretanto, a pressão ocasionada pelo agravamento sistemático das mudanças ambientais esfera global sugere a necessidade de que ocorra um reenquadramento desses instrumentos jurídicos em diferentes escalas de poder (VIEIRA, 2011).

Existem evidências históricas e teóricas, na percepção de Alexandre (2003) de que o contexto geopolítico brasileiro tem caminhado para um processo de banalização da problemática socioambiental. Apesar de considerar ainda incipientes os estudos que postulam os pressupostos éticos e teóricos do desenvolvimento sustentável no Brasil, Alexandre identifica comportamentos e deliberações institucionais que podem corroborar seu argumento. Num primeiro momento, aponta para o papel de “esverdeamento” do mercado exercido por alguns empresários no país. Esses, imbuídos de intenções voltadas ao retorno financeiro de seus investimentos e conscientes de que a questão ambiental é um importante requisito para o mercado e tem possui grande apelo midiático inserem em seus empreendimentos ações negociadas de gestão ambiental em busca de notório reconhecimento, como por exemplo, a certificação ISO 14.001, o selo verde, programas de educação ambiental, entre outros elementos de *marketing* empresarial disponíveis.

Seguindo o esse pensamento, Alexandre (2003, p. 5) afirma:

O caráter das políticas ambientais e das normas vigentes ainda reflete em muito uma preocupação setorial e preservacionista de simplesmente controlar os níveis de poluição sonora, da qualidade do ar, das águas; e de cuidar das áreas verdes de preservação. Ao lado disso, observa-se um aumento acelerado de problemas ambientais, como queimadas, garimpos e desmatamento; e de problemas ambientais ligados especificamente às áreas urbanas, como favelização, carência nos serviços de abastecimento de água e de esgoto e intensa especulação imobiliária nas faixas litorâneas. As orientações no sentido de implementação de uma avançada legislação carecem, em suma, da contrapartida de uma política nacional séria, capaz de corrigir as imensas desigualdades sociais.

Já o governo, complementa Alexandre (2003), tem procurado fixar um tom conciliatório em relação a este problema. Instituem instituições voltadas à proteção do meio ambiente ao mesmo tempo que comandam flexibilizações nas legislações e incentivam o desenvolvimento de tecnologias para a diminuição do impacto causado

pelo incremento produtivo das indústrias. E assim, o processo de esvaziamento da problemática socioambiental começa a tomar forma, uma vez que, na “pauta dos conflitos e discussões dos maiores problemas socioambientais, o cerne da problemática ambiental, entretanto, não é tratado, ou seja, mudanças drásticas nos valores morais e estilos de vida” (ALEXANDRE, 2003, p. 2).

## 8.1 ORIGENS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A fragmentação institucional e a desvinculação do debate relacionado aos estilos de desenvolvimento socioeconômico no campo das políticas públicas nacionais são dois pontos importantes que devem ser considerados quando se busca entender a problemática socioambiental vivenciada no Brasil. Nosso sistema político recebeu uma forte influência preservacionista e seus instrumentos são essencialmente legalistas e reguladores por privilegiar os princípios de comando e controle e priorizar a reparação financeira dos danos causados ao meio ambiente e o combate da poluição industrial sem poder restritivo.

Foi a Lei 6938/81 que estabeleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, responsável por estabelecer uma rede de agências governamentais para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA nos três níveis escalares: local, estadual e nacional. A política ambiental, estabelecida por esta Lei estava sob forte influência do regime militar: fundamentalmente autoritário, elitista e tecnocrático.

A Constituição Federal (CF) de 1988 previu a competência comum de todos os entes federados nas políticas públicas de meio ambiente. E definiu que os entes federados deveriam envolver a sociedade nos processos de desenvolvimento, execução e fiscalização dessas políticas.

Tal política, estabelecida a mais de três décadas, apesar de bem elaborada “careceu de compreensão do processo, apresentando deficiências que impediram, em parte, seu avanço e a legitimação social e, ainda, colidiram com os interesses coletivos e individuais”. Para Redin e Silveira (2012, p. 165), a Política Ambiental foi estabelecida numa perspectiva *Top Down* (de cima para baixo). Alguns programas, elaborados nesta perspectiva, não são capazes de satisfazer as ambições dos grupos sociais a que se destinam, fazendo surgir contradições entre os propósitos estabelecidos, seus formuladores, efeito real e efeito percebido. Conflitos tem prejudicado a eficácia e a abrangência dessas políticas públicas. (REDIM e SILVEIRA, 2012)

No Brasil, o discurso pela descentralização associou-se à luta pela democracia no processo de redemocratização brasileiro na década de 1980 e alcançou seu auge com Constituição de 1988 que concedeu aos Municípios um ganho em autonomia administrativa em relação à União. Pertinente a questão ambiental, houve um aumento de atribuições do Município com o estabelecimento da competência na proteção compartilhada do meio ambiente e na responsabilização dos governos locais na proteção do patrimônio ambiental, artigos 23, 30 e 225 da Constituição Federal.

A CF de 1988 incentivou a inclusão da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, processo que se chamou de descentralização e redemocratização. Isso provocou mudanças na forma de elaborar de políticas, distribuir recursos e consolidar a gestão local.

A prática brasileira, entretanto, revela que a gestão ambiental ainda permanece apoiada em atividades e instrumentos de controle rígidos que geralmente não garantem o cumprimento dos objetivos da política ambiental instituída por força de legislação específica. Estes instrumentos são chamados de instrumentos de comando e controle e na gestão ambiental são identificados como aqueles que estabelecem regras e padrões que devem ser seguidos e que atribuem penalidades aos que não cumprem as suas regras.

As novas atribuições e competências descritas pela CF de 1988 deflagraram conflitos acerca das competências no âmbito ambiental juntos aos municípios, acirrados principalmente após a publicação da Resolução. CONAMA 237/97, em específico ao tratar dos procedimentos de licenciamento ambiental revisando a Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986 que listava os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Porém, de acordo com a CF/88 caberia apenas a uma Lei Complementar essa função, tornado inconstitucional a referida resolução.

A Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, regulou a questão do licenciamento ambiental e reafirmou que o critério de abrangência do impacto permaneceria conforme anteriormente estabelecido na Resolução. Todas as determinações da Resolução que não contrariavam a referida Lei Complementar permanecem em vigor. Sendo assim, as atividades com potencial risco de impacto local devem ser licenciadas pelos municípios; as que ultrapassam fronteiras de mais de um município no mesmo estado é de responsabilidade do Estado; e cabe ao órgão federal aquelas que ultrapassam fronteiras estaduais ou do País além das atividades listadas no artigo 7, inciso XIV da Lei Complementar 140/2011. Essa Lei tramitou por mais de uma década até ser aprovada.

O Licenciamento Ambiental pode ser considerado um importante instrumento de gestão e uma forte ferramenta do poder público para o controle ambiental. É possível afirmar que o licenciamento ambiental possui importância primordial enquanto instrumento de manutenção do equilíbrio ecológico definido por políticas públicas ambientais tendo em vista que as licenças definem os controles ambientais, sejam eles o controle de emissões atmosféricas, os planos de emergência para combate à poluição e acidentes ou prevenção de riscos, bem como o monitoramento físico, químico e biológico dos sistemas ambientais. Incorporados os mecanismos de fiscalização, esse instrumento torna-se imprescindível no controle ambiental como garantia na efetividade das ações de planejamento ambiental instituídos pelas políticas públicas.

Assim sendo, a gestão de problemas socioambientais no Brasil é marcada por diferentes intercorrências que culminaram em: (i) déficit de conhecimento científico (inter e transdisciplinar), (ii) déficit de eficiência operacional (nos vários níveis de ação governamental) e de (iii) déficit de participação popular (nos espaços de tomada de decisão). O aumento de evidências sobre mudanças ambientais globais fez com que o governo brasileiro buscasse um reenquadramento das suas orientações quanto aos sistemas produtivos. Ocorreram avanços tanto na institucionalização de uma política ambiental mais preventiva e proativa quanto na oficialização gradativa de novos instrumentos de regulação jurídica e de coordenação política. Esses esforços, porém, se mostram incapazes de atender as expectativas para as quais foram criados (VIEIRA, 2002).

## 8.2 A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E AS AÇÕES DE GOVERNO ENTRE OS ANOS 2000-2015

A política ambiental no Brasil foi construída em meio ao processo de industrialização e modernização do país. A Lei que marca a política ambiental brasileira é a Lei 6938 de 31/08/1981 e:

A legislação ambiental hoje em vigor foi instituída através da chamada Política Nacional de Meio Ambiente<sup>4</sup>, a qual busca integração interinstitucional. Há um Conselho Nacional do Meio Ambiente, conhecido como CONAMA, com acesso aberto à ampla participação popular e sua estrutura está ligada à Presidência da República e aos iguais conselhos estaduais e municipais, os quais também possuem total liberdade para a participação popular. São estes conselhos, em teoria, que deveriam reunir, numa verdadeira união

de esforços, todos os setores sociais para mudar radicalmente a política econômica brasileira, aplicar, com pragmatismo, os acordos firmados pelo Brasil por ocasião da Eco 92, adotando assim, em todos os níveis, no mínimo agendas 21. Estes conselhos, entretanto, funcionam apenas de forma fragmentada, marginal e secundária – incapazes de serem agentes de fomento de uma ampla e transformadora política de desenvolvimento integrada – ou como retórica para, muitas vezes, auxiliarem políticos vinculados ao setor empresarial maximizador de lucros. (ALEXANDRE, 2003, p. 6).

Os quinze anos, que compõe espaço temporal entre 2000 e 2015, foram considerados bastante conturbados em relação ao tema política ambiental e quando observados servem de subsídio para análises mais consistentes. Mudanças de comando, cortes de pessoal, diminuição do orçamento e alterações bruscas na legislação são alguns dos pontos aqui apresentados e poderão servir de base para se tentar compreender o ambiente institucional em que estava inserido o Programa Agenda 21,

Neste período o Ministério do Meio Ambiente (MMA), passou a deter cerca de 5% do orçamento geral da União, tendo sido alvo de constantes contingenciamentos orçamentários, que dificultaram a manutenção de programas e projetos causando atrasos de repasses ou mesmo o cancelamento de recursos anteriormente previstos. O caixa ministerial, chamado de ‘raqúitico’ por Bragança (2011), veio sofrendo cortes constantes de recursos. Em 2011, por exemplo, o corte significou 37% do valor total, já em 2012, o corte foi de 19,5% e no ano de 2013, o percentual foi de 11,7% (BRAGANÇA, 2011).

Outra questão importante é a carência de servidores efetivos nos quadros do MMA. Este não é um problema novo, porém vinha sendo amenizado com a contratação de funcionário temporários não concursados. Em 2010, um concurso foi autorizado para o provimento de 200 vagas de analistas ambientais que substituiriam os temporários. A homologação dos resultados aconteceu em setembro de 2011 e somente em 2013 os últimos aprovados foram nomeados. A morosidade para a contratação dos servidores foi justificada devido aos entraves orçamentários em que se encontrava o MMA naquele período. Entretanto a carência de servidores na pasta é apontada como um dos principais entraves para a implementação de políticas públicas assumidas pelo órgão (LIMA, 2014, BRAGANÇA, 2011).

O governo Lula, na opinião de Lima (2014), conquistou força



política e representatividade ao entregar à Marina Silva o comando do Ministério do Meio Ambiente. Fato que não se repetiu no governo Dilma com a nomeação de Izabella Teixeira, que segundo o autor, carecia de tino político, apesar de seu perfil reconhecidamente técnico, para o cargo. Essa questão, segundo ele, explica as sucessivas restrições orçamentárias a que foi sendo submetido o ministério nos últimos anos (Figura 9).

Na concepção de Lima (2014) pode ser chamada de retrograda a política ambiental comanda por Dilma, gestão 2009 – 2013. O novo código florestal brasileiro é visto, por Lima e Garcia (2014) como um “claro exemplo de retrocesso em matéria ambiental, provocado pelo próprio Estado Brasileiro”, pois ignora e abafa a importância das florestas para a manutenção do equilíbrio ecológico. A aprovação desta Lei é um exemplo vivo e recente da vulnerabilidade e imaturidade do processo democrático brasileiro, que não se mostra capaz de “liderar grandes debates sobre os desafios ambientais para o desenvolvimento do país” O processo de aprovação desta Lei sofreu grande influência de grupos lobistas voltados ao agronegócio. “O debate no Congresso Nacional demonstrou que argumentos científicos, tentativas da harmonização dos interesses sociais, ambientais e econômicos e a participação pública foram ignorados e atropelados pelo lobby dos agronegócios” (LIMA e GARCIA, 2014, p 290; 296)

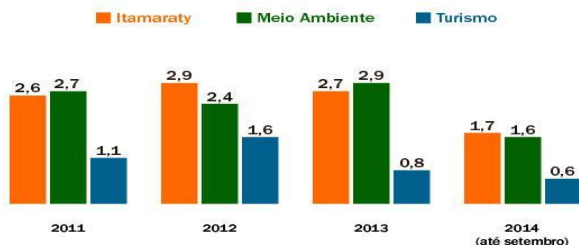
A constatação da redução da taxa de desmatamento nos últimos anos proporcionou o reconhecido de um certo avanço relativo a política ambiental na primeira gestão do governo Dilma. Essa constatação não durou muito, pois de forma antagônica, em 2012, ocorreu a aprovação do novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12651/12). Este preceito legal foi responsável direto da anistia aos desmatadores e da redução das áreas de Reserva Legal. Consequentemente, ações do governo reduziram áreas anteriormente estabelecidas como Unidades de Conservação (UC) de uso restrito e dificultam o processo de regulamentação de novas unidades. Ainda neste sentido, modificações no licenciamento ambiental e a Redução dos poderes de fiscalização do IBAMA foram postos em vigor a partir da publicação da Lei 140/2011.

Figura 9 Os ministérios que receberam menos recursos no Governo Dilma, 2011 a 2014

#### Os preteridos por Dilma

Ministérios que o governo não considera estratégicos receberam menos recursos no governo Dilma

VALORES PAGOS EM BILHÕES DE REAIS



Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI (FGV)

**Fonte:** Lima (2014).

Estamos em uma época de severas ameaças contra os pressupostos legais que compõem a Política Nacional de Meio Ambiente. Uma delas é a PEC 215/00, em intenso debate na câmara federal e pretende transferir da União para o Congresso Nacional a competência para demarcar áreas indígenas, quilombolas. Outro exemplo é a PEC 65/2012, apelidada pelos congressistas de ‘Agenda Brasil’, que procura assegurar a continuidade de todas as obras públicas que na concessão da licença ambiental tenham apresentado estudo prévio, mas no decorrer de sua obra causem danos ao meio ambiente. Essas propostas, além das demais questões apontadas nos parágrafos anteriores demonstra que o governo brasileiro tem traçado um caminho contrário ao que tem sido aclamado, por ambientalistas, sociedade civil e especialistas de todo território brasileiro, como prioridade para a Política Ambiental brasileira, deixando grande espaço para o seu desmonte. O que pode ser irreversível. Neste sentido, tal complexidade que o tema comporta faz surgir a necessidade de uma normatização mais comprometida, principalmente quando das ações dos indivíduos e do capital, buscando delimitar o tênue limite entre a exploração da natureza e a lógica econômica.

### **8.2.1 Política para a zona costeira no Brasil: Projeto Orla**

Toda zona costeira brasileira é considerada lugar repleto de contrastes e campo privilegiado para o exercício de diferentes estratégias de gestão ambiental e precisa ser aqui considerada. Principalmente se levarmos em conta as características geográficas e ambientais em que estão inseridos grande parte dos municípios catarinenses. Neste sentido, se torna necessário destacar e apresentar o Projeto Orla lançado pelo governo federal.

A ocupação e o uso exacerbado do espaço e dos recursos naturais na zona costeira pode ser definida, grosso modo, como problemática do ponto de vista da gestão ambiental, que demanda ações corretivas e a mediação dos conflitos diante as formas de apropriação dos recursos comuns e do uso dos espaços coletivos. Essas questões demandam de ações mais rigorosas de controle do impacto decorrente das atividades econômicas que potencializam a poluição ambiental. Os Municípios brasileiros, entes federados, podem criar a sua própria lei ambiental para estipular as diretrizes da política municipal que irão definir os instrumentos de proteção e controle ambiente que pretendem privilegiar e regular o sistema de gestão ambiental que pretendem implantar. Sendo assim, podem prever a forma como a orla marítima, no caso de municípios costeiros, será ocupada, os usos que serão permitidos e também os empreendimentos que serão estimulados pelo poder público municipal.

De acordo Ministério do Meio Ambiente, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) procura garantir a utilização sustentável, por meio de medidas de controle, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros do litoral brasileiro. Também conhecido como Projeto Orla, esse programa tem por iniciativa descentralizar a gestão do espaço da orla marítima, majoritariamente sob a guarda do governo federal. Busca ainda compatibilizar as políticas ambientais e patrimoniais do Governo Federal dos espaços litorâneos que estão sob propriedade ou guarda da União e pressupõe o município como o principal agente no processo de gestão da orla, tendo este nível de governo o papel de definidor e executor das ações locais (BRASIL, 1988).

São objetivos estratégicos do Projeto Orla, postulados pelo Ministério do Meio Ambiente: i) o fortalecimento da capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla; ii) o desenvolvimento de mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada; e iii) o

estímulo de atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla (BRASIL, 1988).

De acordo com Voivodic (2007), o PNGC, entretanto, até o momento não alcançou os objetivos almejados, tendo sido alvo de severas críticas após os dois primeiros anos de implantação. Ele foi considerado uma forma cartesiana de fazer planejamento, com a elaboração de muitos mapas temáticos, de temas de interesse ambiental, sem produzir planos ou zoneamentos propriamente ditos, consistindo simplesmente em uma sistematização cartográfica das informações existentes.

Um aspecto fundamental associado à questão dos usos desse espaço e dos recursos ambientais da Zona Costeira reside no fato de que, nesses locais, definem-se, em geral, quadros problemáticos do ponto de vista da gestão ambiental, o que demanda ações de caráter corretivo, com a mediação dos "múltiplos conflitos de uso" dos espaços e recursos comuns e de controle do impacto sobre o ambiente marinho, decorrente de poluição e contaminação por diferentes tipos e fontes. [...]

Por outro lado, os espaços litorâneos são permeados por áreas de baixa densidade de ocupação aliada à ocorrência de ecossistemas de grande significado ambiental, que, no entanto, vêm sendo objeto de acelerado processo de ocupação, demandando ações preventivas, de direcionamento das tendências associadas à dinâmica econômica emergente (a exemplo do turismo e da segunda residência para fins de veraneio, por exemplo) e o reflexo desse processo na utilização dos espaços litorâneos e no aproveitamento dos respectivos recursos ambientais. (VOIVODIC, 2007, p. 40-41)

Para Voivodic (2007) os principais conflitos se caracterizam por serem essas regiões litorâneas alvo de aspiração de consumo com intensa procura pelo mercado imobiliário tornando-as vulneráveis ao uso indevido e a ausência de um planejamento adequado. Para o autor cabe salientar que a degradação deste ambiente é fruto do complexo e acelerado processo de apropriação descontrolada do espaço e do conflito das relações sociais que se impõem nestes territórios, onde paradoxalmente essa apropriação se revela como fator da perda do patrimônio ambiental e cultural do litoral, como também se apresenta como potencial de desenvolvimento econômico.

### 8.3 O CONTEXTO GEOPOLÍTICO CATARINENSE E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Situado na região Sul do território brasileiro, o estado de Santa Catarina ocupa uma área total de 95.985 Km<sup>2</sup>. Possui bons índices de desenvolvimento, mas, mantém fortes disparidades regionais. Em 2015 a população do estado de Santa Catarina já se aproximava de sete milhões de habitantes. O Estado possui extensa área litorânea (aproximadamente 561,4 Km, com 9.250 Km<sup>2</sup> de superfície) e grande diversidade de cenários e belíssimas paisagens, que estão relativamente preservados, e que contrastam diretamente com a intensa presença de aglomerados urbanos, parques industriais, portos e volumoso tráfego rodoviário. A questão ambiental tem sido apropriada de forma marginal em Santa Catarina e fortemente atrelada a hegemonia de interesses dos seguimentos políticos e econômicos (BUTZKE, 2014).

A zona costeira catarinense concentra grande parte dos municípios que apresentam maior densidade demográfica no estado. O cultivo de arroz irrigado e do fumo se destacam principalmente no Litoral centro-sul. Já na região sul do Estado o destaque fica para a zona carbonífera, responsável pela produção de carvão mineral, atividade responsável por sérios danos ao meio ambiente tendo em vista a drenagem dos rios e exposição de rejeitos ao solo que degradaram extensa área. Santa Catarina é o maior produtor brasileiro de suínos e a agricultura intensiva de grãos atribuiu ao Oeste catarinense a denominação de ‘Celeiro do Estado’.

O norte catarinense é fortemente industrializado e destaque na produção de móveis. O Estado catarinense tem favorecido a instalação de empreendimentos luxuosos principalmente em praias paradisíacas, tipo resorts, para desenvolver o turismo com o argumento da ausência de infraestrutura turística adequada para movimentar o setor e promover crescimento econômico do Estado.

As prioridades para os investimentos estão voltadas ao turismo de massa, à geração de energia e à produção de alimentos em larga escala. Resumidamente, o modelo de desenvolvimento catarinense, em certa medida, tem reforçado a materialização do valor econômico da natureza.

Butzke (2014, p. 84) reforça a ideia de que em Santa Catarina o desenvolvimento está diretamente atrelado ao:

[...] crescimento econômico, somado a uma regulação dos recursos naturais que privilegiava o acesso privado, deu forma à crise ambiental que teve lugar em Santa Catarina após a década de

1970. O consumo de energia elétrica, com o processo de industrialização catarinense, aumentou sensivelmente e seu consumo final de energia ficou numa média de 60%. O modelo de desenvolvimento industrializante de Santa Catarina implicou não apenas num elevado consumo de energia, mas também numa exploração inadequada da natureza.

Os políticos catarinenses, volta e meia, idealizam e promovem movimentos de flexibilização, alteração ou extinção de normas legais relacionadas as limitações que estão em vigor para minimizar os impactos socioambientais das atividades econômicas. Esse movimento tem promovido, nas instâncias político-administrativas, processos de flexibilização e/ou retrocessos na legislação ambiental estadual e brasileira.

O novo código ambiental de SC, mudanças nas regras de licenciamento ambiental, as alterações nos mosaicos<sup>25</sup> de UC (como, por exemplo, o ocorrido no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro) visando diminuir as restrições ambientais e aumentar as oportunidades de crescimento imobiliário e o favorecimento de empreendimentos turísticos de grande porte corroboram essa questão. Ou seja, tanto a urbanização intensiva quanto a concentração demográfica, principalmente na zona costeira, são também apontadas como reflexos, dos mais visíveis, da crise estrutural do “modelo” de desenvolvimento implantado em solo catarinense.

Santa Catarina parece sempre ter optado por gerar condições institucionais que pudessem favorecer o fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento preconizadas pelo Estado em direção ao crescimento econômico. Essa questão pode ser percebida se observadas as mudanças promovidas pelos diferentes governos, de diferentes matizes político-partidárias, entre o final da década de 1980 até os dias atuais ao estabelecer no seu organograma a institucionalização das questões relacionadas ao meio ambiente. Neste sentido, até 1987 o Gabinete de Planejamento (GEPLAN) era o órgão diretamente envolvido com a questão ambiental no Estado. Entre 1987 e 1994, foi criada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) e logo transformada em Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente. Já em 1995, foi recriada, através de reforma

<sup>25</sup> Definido pela Lei 9985/2000 como “um conjunto de UC de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas”

administrativa, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM) mantida até 2003. Neste ano, o então governador Luiz Henrique da Silveira, fez a integração da antiga Secretaria da Família com a do Meio Ambiente, formando a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS).

Em 2005, com a nova reforma administrativa através da Lei Complementar nº 284 de 28 de fevereiro a então Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente foi transformada em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, mantendo a sigla SDS. Em 2007, uma terceira reforma administrativa, (Lei Complementar nº 381 de 7 de maio), no segundo mandato de Luiz Henrique, a competência da SDS foi alterada, transformando-a em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, mantendo a sigla SDS<sup>26</sup>.

### **8.3.1 A descentralização da gestão ambiental no Estado de Santa Catarina**

Em Santa Catarina, o programa de descentralização da gestão ambiental foi instituído em 2003 por meio do Decreto Estadual nº 620, que determinou justamente a descentralização da gestão ambiental através da responsabilidade compartilhada entre os municípios e o Estado das atividades de licenciamento ambiental e de gestão florestal. Depois do decreto, era necessário firmar convênio, entre o Estado, representado pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA), e o órgão da administração direta local, por vezes fundações municipais, prefeituras ou consórcios intermunicipais, para que, a partir deste convênio, o município pudesse assumir gestão ambiental em seu território de forma plena. Em 2006, através da resolução CONSEMA 002/2006, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), reiterou os preceitos anteriormente estabelecidos pelo Decreto 620 e definiu níveis de complexidade para o desempenho das atividades e listou as atividades econômicas passíveis de licenciamento pelos municípios em seus respectivos níveis, atribuindo assim o escalonamento de atividades e sua complexidade para exercício da competência licenciatória dentro do Estado. Nesta resolução, o conselho estadual retirou a obrigatoriedade de assinatura de convênio entre Estado e municípios, a não ser para a gestão ambiental florestal compartilhada. Apesar de não necessitar de convenio, ainda cabia aos municípios manifestar sua decisão de iniciar as atividades e o nível ao

<sup>26</sup> Informação disponível no site:

qual se adequava para o exercício das atividades de licenciamento em seus limites. Algumas condicionantes foram impostas aos municípios por essa resolução do conselho estadual, o município: (i) deveria possuir conselho municipal de meio ambiente instalado; (ii) apresentar equipe técnica, em número de cargos e atribuições conforme determinava a resolução, e (iii) publicar decreto municipal definido o nível de complexidade pretendido. Cabia ao CONSEMA reconhecer e homologar os municípios habilitados para iniciar atividades de licenciamento ambiental, por meio de publicação em expediente oficial do CONSEMA e, na sequência, do Diário Oficial do Estado (DOE).

Em 2014, nova resolução foi aprovada alterando as formas de habilitação dos municípios catarinenses para as atividades de licenciamento ambiental. A nova resolução veio em resposta ao disposto na Lei Complementar nº 140/2011 que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal e dispõe de diretrizes para o exercício da competência comum relativas à gestão do meio ambiente no Brasil. Segundo a nova diretriz, o município deve atender os requisitos listados no artigo 2 da resolução, como segue:

Art 2º. Para o exercício do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, o Município deve atender os seguintes requisitos básicos:

I – Criar, instituir e comprovar o funcionamento, na forma da lei, do Conselho Municipal de Meio Ambiente;

II – Criar e instituir, na forma da lei, Órgão Ambiental Municipal, com competência para exercer o licenciamento e fiscalização ambiental, observando o disposto nesta resolução quanto aos critérios de habilitação e quadro técnico multidisciplinar;

III – Dispor de arranjo legal apropriado para o exercício das atividades e competências em matéria ambiental;

III - Informar ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, o exercício do licenciamento ambiental municipal, apresentando os atos constitutivos de criação do órgão ambiental municipal capacitado e Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Parágrafo Único - O CONSEMA fará publicar no Diário Oficial do Estado, em Resolução própria, o ato de confirmação do exercício do licenciamento ambiental por parte do Poder Público Municipal,



informando-se ao órgão ambiental estadual para os devidos registros nos sistemas de licenciamento estadual. (RESOLUÇÃO CONSEMA 52/2014).

Até setembro de 2016, a lista de municípios habilitados continha 85, dentre os 295 municípios catarinenses, exercendo o licenciamento ambiental.

#### 8.4 A FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: UM CAMINHO SEM VOLTA?

A fragmentação institucional, que marcou a formulação e a implementação de políticas públicas demonstra a desarticulação que ocorre em todos os escalões governamentais. É evidente que existem limitações e deficiências na política ambiental brasileira principalmente ligadas à sua elaboração, construção e legitimação. A pesquisa permitiu-me identificar três delas: (i) o seu caráter tecnocrático, (ii) as restrições na democratização da participação ampla e (iii) o direcionamento para os componentes (elementos naturais: água, solo) e não em pessoas e no espaço. A solução para os conflitos na gestão dos recursos naturais, como sustenta Olivier Godard, não está nem na centralização nem na descentralização das políticas e projetos de governo, mas na construção de novas relações entre os dois níveis. (GODARD, 2000)

Foi a Constituição de 1988 que criou um novo formato de gestão de políticas públicas no Brasil ao instituir a descentralização e a participação como eixos centrais no processo de democratização da gestão pública federal, estadual e municipal. A partir dela, fóruns e conselhos se tornaram o “lugar” de articulação política dos processos de formulação de políticas públicas, a partir da atuação dos atores por eles envolvidos. Neste sentido, a descentralização das ações que envolvem as políticas públicas (elaboração, planejamento ou implementação) tentava possível tornar os processos mais eficientes e democráticos.

Entretanto, com o envolvimento de diferentes atores e de forças coercitivas existe grande possibilidade de ocorrer um efeito inesperado, contrário ou até mesmo perverso neste processo. A descentralização, em alguns casos, pode favorecer a retração do papel do Estado ou, talvez, acentuar a presença do governo tornando-a mais tímida, e abrir espaço para uma ação de elites locais que, de forma dominadora, passaram a controlar e/ou manipular o ciclo político com mais vigor.

Fica claro que, inicialmente, as propostas de governo buscavam aproximar as populações envolvidas nas discussões sobre a gestão e implementação da política ambiental brasileira. Porém, essa prerrogativa

foi gradativamente abandonada para responder as pressões do mercado e interesses de grupos distintos. A redução da taxa de desmatamento, por exemplo, foi perdendo espaço nas ações de governo, ao mesmo tempo em que se fortaleciam as articulações com interesses corporativistas para a aprovação de um novo arcabouço legal, com vistas a conceder benefícios e flexibilizações, como: anistia aos responsáveis pelos desmatamentos, redução dos poderes de fiscalização governamental e redução das áreas de proteção ambiental. A linha do tempo, representada na figura 6, facilita a visualização dessas transições, que paulatinamente, têm gerado modificações na política ambiental brasileira.

Se por um lado, as ações destacadas na linha do tempo apresentada na figura acima caracterizam um forte retrocesso da legislação ambiental a partir da década de 1990, seja com processos de reformulação, afrouxamento e/ou flexibilização da política ambiental, por outro lado reforçam a tentativa dos governantes e líderes políticos em inserir o Brasil no processo de globalização neoliberal dominante para atender interesses mercantilistas que necessitam do esvaziamento da ação regulatória do setor público na economia, atrelamento da sustentabilidade ao modelo econômico como via áurea para o enfrentamento da crise econômica que se vivencia.

Um conceito de política ambiental capaz de refletir a linha de argumentação contida nesta tese, precisaria envolver, ao mesmo tempo, preceitos éticos e normativos com dimensões preventivas e proativas. Tais preceitos estão diretamente relacionados aos princípios do ideário “clássico” dos proponentes do ecodesenvolvimento - já apresentados no primeiro capítulo desta tese. Neste sentido, impõe-se em princípio a busca de incorporação dos critérios (interdependentes) de endogeneidade, descentralização, autonomia local, empoderamento e aprendizagem social transformadora nas instituições responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento e pela a gestão de recursos naturais de uso comum no Brasil.

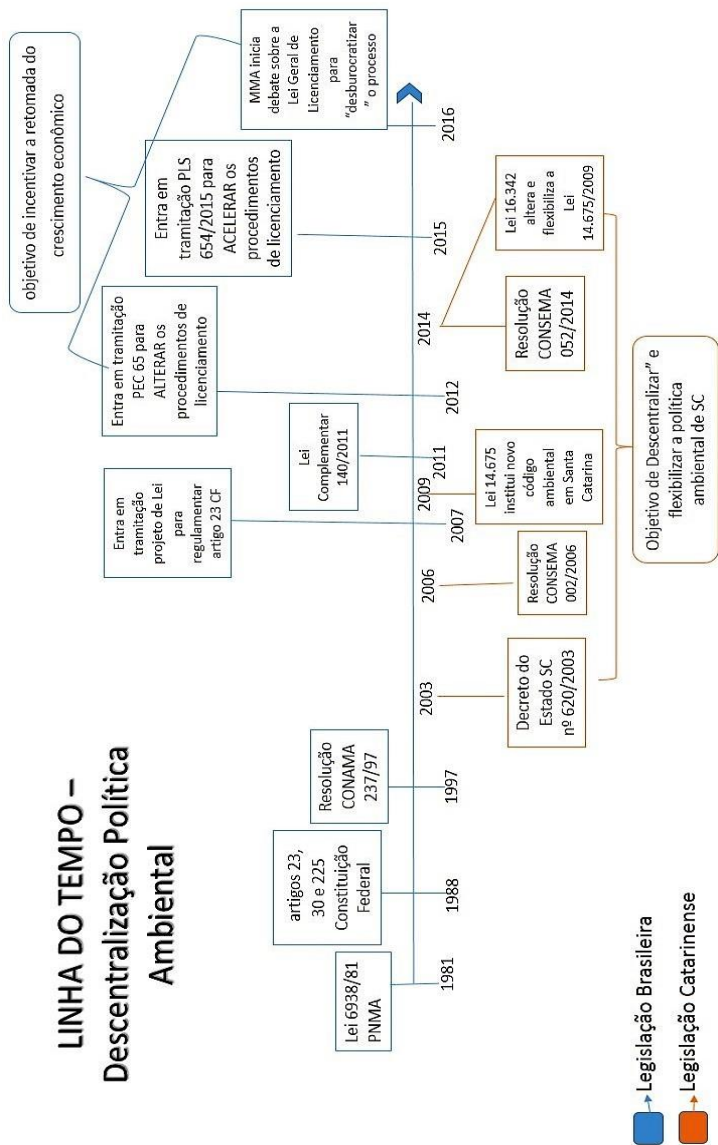
Outrossim, destaca-se a importância de pensarmos uma nova lógica de desenvolvimento desvinculada da lógica de globalização capitalista neoliberal que se tornou hegemônica na geopolítica contemporânea. Em outras palavras, seria preciso ressignificar a vida em sociedade, transcendendo a cultura do individualismo e do consumismo compulsivo e tratando os recursos comuns como um patrimônio a ser transmitido com prudência àqueles que ainda virão. Como salienta Vieira (2005, p. 367), “trata-se de conceber e consolidar novos arranjos institucionais de planejamento e gestão cada vez mais sensíveis a

feedbacks do ambiente e mais capazes de fazer frente a distúrbios imprevistos” (VIEIRA, 2005, p. 367).

Numa sociedade tão complexa como a nossa, vários são os universos legítimos de justificação que devem ser levados em conta nessa metamorfose cultural. Além disso, essas iniciativas deverão ser adaptadas a cada contexto socioecológico e consideradas em suas diversas dimensões (social, cultural, política, ambiental). “O agravamento deste fenômeno vem abrindo novas pistas para a reflexão sobre as dimensões humanas das mudanças ambientais globais e para uma reavaliação em profundidade das nossas estratégias de desenvolvimento” (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 13).

A figura 10 apresenta uma linha do tempo que, em síntese, busca esquematizar o processo de descentralização da Política Ambiental, tanto no arcabouço legal brasileiro quanto na esfera legislativa catarinense tomando por base os tópicos apresentados neste capítulo. Demonstra que as pressões políticas e as modificações em curso na legislação ambiental, nas diferentes esferas de governo, prenunciam um retrocesso normativo e institucional sobre esta questão no país. Essas tratativas colocam em evidência a força contida no processo de globalização e no avanço da tendência neoliberal nas estruturas nacionais e que tem por consequência direta a descaracterização, diminuição ou ainda a eliminação dos padrões de proteção ambiental, a diminuição de direitos e a flexibilização de normas, até aqui alcançados.

Figura 10 Linha do tempo: Descentralização da Política Ambiental



Fonte: Elaboração própria.

## **9 REFLETINDO SOBRE OS MECANISMOS DE ENFORCEMENT: DIRECIONANDO O OLHAR PARA GANHOS DE APRENDIZAGEM SOCIAL**

Neste capítulo, busco caracterizar de forma sucinta as potencialidades e os obstáculos mais relevantes que têm cercado a busca de implementação do programa de Agendas 21 locais até o momento. Com base no enfoque analítico adotado, considero que os processos de criação de Agendas 21 locais são profícuos para a efetivação do modelo de co-gestão adaptativa. Além disso, podem contribuir para a legitimação progressiva de uma nova cultura política, pautada em uma plataforma ética que combina organicamente o respeito pela vida, a justiça ecológica, a convivialidade e o respeito às diferenças. Seus processos, quando bem conduzidos, buscam construir coletivamente estratégias de ação para a inclusão de segmentos da sociedade invisíveis nos processos de formulação de políticas públicas, assim como promover o estabelecimento de um planejamento local mais sócio e ambientalmente comprometido e viável.

### **9.1. CONJUNTURAS MULTI-ESCALARES E APRENDIZAGEM SOCIAL: APROXIMANDO A OBSERVAÇÃO EMPÍRICA DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS.**

A concepção e a execução do Programa de Agendas 21 junto ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) mobilizou o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) na realização de uma ampla agenda de eventos para disseminá-lo em todo o território nacional. Dentre as várias atividades de apoio técnico que foram concretizadas, cabe salientar a importância de um encontro que ocorreu no início do ano de 2006, no qual foi definida uma agenda destinada aos estados da Região Sul. Do estado de Santa Catarina compareceram intérpretes de experiências efetivadas nos municípios de Itajaí, Bombinhas, Porto Belo e Xanxerê. É sabido que já existiam outros processos de Agenda 21 Local sendo implementados no território catarinense. Porém, apenas os que contavam com o aporte financeiro do MMA, através de convênio, foram chamados a participar deste evento. Durante o mesmo os relatos de experiência enfatizavam, quase que de forma uníssona, um quadro de obstáculos e dificuldades comuns ao conjunto dos procedimentos adotados. As principais dificuldades foram relacionadas (i) às dificuldades para a

mobilização e participação da comunidade, (ii) à falta de interesse do poder público, (iii) aos conflitos de interesses, e (iv) à falta de recursos técnicos ou financeiros.

Do mesmo modo, a mediação de conflitos e a busca por consensos foram apresentadas como características inerentes aos demais processos em curso no País. No que diz respeito à formação de consensos, evidenciou-se que ela decorria de forma difusa e muitas vezes distante das realidades locais – configurando uma tendência onde “[...] a ausência de conflitos explícitos não indica necessariamente uma situação de adaptação bem-sucedida; pelo contrário, pode exprimir uma situação de desinformação relativamente aos indicadores de crise socioecológica em todos os níveis de organização [...]” (VIVACQUA; VIEIRA, 2005, p.151).

Outros aspectos relevantes diziam respeito à “institucionalização” dos fóruns locais, a descontinuidade dos processos, além da desarticulação das ações entre as equipes técnicas da esfera pública, as equipes de técnicos contratados, as comunidades e as demais instancias sociopolíticas locais. Neste ponto, o conceito de *instituição* presente na literatura de gestão dos recursos comuns ajuda a esclarecer melhor este tópico. Por um lado, Ostrom (1992) argumente que este termo designa o conjunto de regras que são utilizadas por um grupo de indivíduos com a intenção de organizar as atividades repetitivas que geram resultados e que afetam os indivíduos e, potencialmente afetando os outros. Já Berkes e Folke (1998) argumentam que ele deve ser entendido como constrangimentos existentes no bojo das estruturas de interação humana. Existem constrangimentos formais [regras, leis, constituições], constrangimentos informais [normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto impostos], e suas características de coação. Para Berkes (2005) tanto o êxito como o fracasso dos regimes de apropriação dependem do funcionamento adequado dessas instituições. O problema, segundo Godard (1997, p. 232), é que o “movimento de institucionalização, ao induzir uma forma de confrontação especializada dos problemas, tende além disso a desresponsabilizar os atores sociais envolvidos.”.

Outro ponto significativo refere-se à desarticulação das ações e a desmobilização dos atores, que podem ser relacionadas às dificuldades de efetivar a ação na escala local. A falta de coordenação, do assumir compromissos mútuos e a dificuldade em se criar mecanismos de tomada de decisão coletiva geralmente dificultam a implementação do modelo de co-gestão adaptativa. Neste sentido, a co-gestão precisa ser entendida como partilha de poder e de responsabilidades entre governo e usuários

loais de recursos, um acordo pelo qual parcerias precisam ser estabelecidas (BERKES, 2008).

Os processos de construção de agendas 21 locais que conseguem incluir a comunidade local de forma efetiva em suas ações proporcionam uma troca rica de saberes entre eles, os consultores e os técnicos envolvidos nos processos. A partir dessa inclusão, é possível provocar o pertencimento e o empoderamento dos envolvidos para que possam reverter essa participação em criação de políticas públicas e intervenção real nos rumos de ecodesenvolvimento local. Embora existam interesses e necessidades díspares nos processos de elaboração de agendas locais a busca tem que se estabelecer em nome do bem maior, da coletividade, já que os sujeitos e organizações se fazem em circunstâncias e em contextos diferentes e possuem interesses e expectativas diversas. Uma proposta de co-gestão adaptativa, colaborativa, horizontalizada, transparente e participativa, poderia propiciar um gerenciamento mais dinâmico e facilitar a elaboração de políticas públicas orientadas para a resolução de problemas locais específicos, oportunizando a efetividade da democracia participativa já que são diversos os movimentos sociais, as comunidades, as organizações e os sujeitos que integram a comunidade local.

## 9.2 CAMINHOS TRILHADOS: COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI

A reflexão feita até aqui tende a confirmar uma das hipóteses mencionadas na introdução desta tese, a saber: a estimulação para a implementação do programa de Agendas 21 locais foi ideologicamente distorcida e mantida aquém das necessidades consideradas essenciais daquilo que se esperava como ação do Estado. Dessa forma, o esforço empreendido permaneceu atrelado às coalizões e lobbies que envolvem setor econômico e os decisores locais.

A reflexão volta-se agora para a questão de partida da tese: por que, apesar do potencial de enfrentamento da crise socioambiental contido neste programa, esta modalidade de planejamento não chegou a se consolidar como uma alternativa de ecodesenvolvimento para o País? Muitos aspectos integram essa reflexão, que como um caleidoscópio transforma a imagem em resposta a um pequeno movimento. As tentativas de enfrentamento da crise socioecológica que emergiram, a partir da década de 1960, passam a incorporar a complexidade e visão sistêmica como novos preceitos para se caracterizar o binômio *ecologia & desenvolvimento*.

A sustentabilidade e suas dimensões passam a ser acrescidas, de forma qualitativa, à noção de ‘desenvolvimento’ com a intenção de re-

significá-lo enquanto novo estilo de vida - responsável, prudente e socialmente justo - e que prioriza a manutenção dos recursos naturais e, consequentemente, a sobrevivência humana no planeta. O enfoque de ecodesenvolvimento surge como uma resposta a estas indagações, na linha de um enfoque preventivo e proativo de “estratégias de desenvolvimento mais endógenas, participativas, ecologicamente prudentes e sensíveis às características específicas de cada contexto local e regional” (VIEIRA, 2009, p. 35-36)

Num certo momento, a agenda 21 Local é ideologicamente apresentada como um marco referencial significativo na esteira do pensamento socioambiental mundial com incrível potencial para se tornar um instrumento decisivo na busca de superação das causas estruturais da crise socioambiental global. Pois trata-se essencialmente de um processo inovador de auto-organização comunitária, capaz em princípio de desencadear a criação e a efetivação de um novo modelo de desenvolvimento e de sociedade ecologicamente prudentes e socialmente justos. O ponto foi reconhecido por pesquisadores, líderes governamentais e organizações da sociedade civil como instrumento inovador. Entretanto, decorridos mais de vinte anos de sua proposição o que se percebe é que os programas instituídos ratificam, seja na esfera normativa internacional ou nas esferas institucionais locais no território brasileiro, as tendências expressas pela globalização neoliberal. Gradativamente, ocorreu a dissolução daquele pensamento socioambiental preconizado pelos teóricos do ecodesenvolvimento. A lógica que permanece consolidada nas práticas continua focada no crescimento econômico adjetivado com o ‘sustentável’, sendo assim, basta apenas colocar a questão ambiental como elemento em destaque nos processos de gestão, intensificando-se os investimentos em inovações e práticas mais eficientes no trato com os recursos e com os resíduos, promovendo o ‘esverdeamento’ do mercado a partir do desenvolvimento sustentável.

O paradigma neoliberal vem se consolidado desde a década de 1990 como oposição direta aos fundamentos do Estado provedor e do modelo *welfare state*. À medida que se dissemina, suas funções mais essenciais são transferidas para a esfera privada, em especial aquelas referentes a gestão dos bens e serviços públicos. Nesta trajetória, o conceito de desenvolvimento sustentável foi cooptado e passou a ser, gradativa e passivamente, adequado ao padrão normativo e simbólico da ideologia neoliberal. Dito de outra forma, a proposta de desenvolvimento inicialmente formulado como crítica direta ao modelo de crescimento econômico exacerbado e de superexploração da natureza foi sendo



deslocado de sua matriz discursiva para outra, fortemente alinhada a um desenvolvimento postula a sobrevivência do próprio modelo hegemônico orientado para estabelecer soluções e tecnologias a fim de evitar a escassez dos recursos naturais e a diminuição dos patamares de consumo (VEIGA, 2010; RIBEIRO, 2012).

Nesse contexto, nosso País vem sendo fortemente influenciado, nos aspectos econômicos, sociais e culturais, por alterações internacionais de mercados. A globalização, como assevera Apadurrai (1990), envolve o uso de uma variedade de instrumentos de homogeneização (armamentos, técnicas publicitárias, hegemonias linguagem, estilos de vestuário e similares), que são absorvidos em economias, políticas e culturas locais. No contexto político catarinense, como no nacional, as influências da homogeneização puderam ser sentidas mais intensamente a partir do início dos anos 2000. Para atender interesses do mercado interno e investidores internacionais forte pressão foi exercida, principalmente por governadores, deputados federais e senadores, para a flexibilização das normativas sobre o licenciamento ambiental e da política nacional do meio ambiente, instituída em 1981. Neste sentido vale destacar o forte empenho promovido pelo governo catarinense de assegurar mudanças nos instrumentos legais de proteção de áreas de preservação permanente com a aprovação do código ambiental catarinense em 2009.

Além de se observar um processo massificador e excludente de urbanização, a corrente progressista do governo federal passou a projetar novos mecanismos para acelerar o crescimento do país, (conhecidos popularmente por PAC). Recursos foram destinados para a construção de hidrelétricas, estradas e até estádios de futebol. O Brasil precisava crescer. Redin e Silveira, (2012, p. 165) pontuam, em sintonia com essa perspectiva, que a política ambiental brasileira, estabelecida a mais de três décadas “careceu de compreensão do processo, apresentando deficiências que impediram, em parte, seu avanço e a legitimação social e, ainda, colidiram com os interesses coletivos e individuais” O MMA sofreu ainda com as diversas trocas de comando promovidas nos últimos anos. A força política e a representatividade conquistada por Marina Silva no comando do Ministério do Meio Ambiente durante a gestão de Lula, não se repetiu na gestão seguinte com a nomeação de Izabella Teixeira. No âmbito dos embates políticos visando promover a aprovação das Leis que regulam a proteção e a prevenção ambiental no País, as votações têm sido influenciadas pela grande influência de grupos lobistas voltados ao agronegócio. Como argumentam Lima e Garcia (2014) sobre o período que culminou com a aprovação do novo código florestal: “o debate no

Congresso Nacional demonstrou que argumentos científicos, tentativas da harmonização dos interesses sociais, ambientais e econômicos e a participação pública foram ignorados e atropelados pelo lobby dos agronegócios” (LIMA e GARCIA, 2014, p. 296).

Essas circunstâncias tendem a corroborar que nos tornamos incapazes de frear a degradação ambiental e conter a força destrutiva dos mercados. O que se pode perceber é que a conjuntura política na qual se insere a fragilização do MMA deixou transparecer uma certa dificuldade da instituição em garantir que regras e propósitos socioambientais coletivamente acordados nos processos de A21L e preceitos legais que estabeleciam as diretrizes da política ambiental fossem devidamente asseguradas. O mesmo acontecia nos níveis dos estados e municípios. A grande pressão pela flexibilização das regras legais no contexto nacional, relativo aos procedimentos de licenciamento ambiental junto ao IBAMA para atender Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, pressionavam as escalas estaduais e municipais a também flexibilizar suas normas e fiscalizações criando um ciclo vicioso e perigoso.

No que se refere ao programa Agenda 21, como única forma encontrada pelo governo federal para promover a implantação de Agendas 21 Local nos pareceu, após exaustiva pesquisa, insuficiente enquanto ação do Estado. Num país com as dimensões geográficas e de tamanha diversidade de culturas, o aporte técnico, apesar dos esforços da equipe da coordenação da Agenda 21 em atender toda a demanda, não conseguiu manter os propósitos do programa tendo em vista a retirada gradativa de aporte financeiro no MMA para atender outras necessidades de ajuste do caixa do governo, impactando diretamente as ações projetadas para o programa de agendas 21 locais. O desengajamento da coordenação da Agenda 21 e o enfraquecimento dos trabalhos da CPDS parece coincidir com o processo de desarticulação dos conselhos, organizações e fóruns de ação coletiva sentido em espaços locais.

Ocorre uma fragmentação das políticas de Estado. Em Santa Catarina a Agenda 21 Estadual foi apresentada à população num tom utópico, sem destinatário certo, “para aqueles que vierem a implementar” (AGENDA 21 CATARINENSE, 2004). Em relação as agendas locais, o governo do Estado se manteve alheio e não postulou uma política específica para seu fomento e fortalecimento, mesmo tendo conhecimento das dificuldades enfrentadas pelos processos em tornar viável seus planos locais. A fragmentação tornou mais frágil o tratamento da questão ambiental em outros setores da sociedade.

Neste sentido, a fragmentação política é vista por Camargo (2005, p. 316) como um limite à sustentabilidade:

Para o meio ambiente, tal fragmentação é particularmente grave à medida que acentua a desarticulação política e administrativa entre os diferentes ministérios e secretarias de um governo (federal, estadual ou municipal), favorecendo o fisiologismo e impedindo a adoção de políticas integradas, que são o segredo de qualquer política ambiental bem-sucedida.

A segunda hipótese formulada inicialmente estipulava que *a implementação em nível local de políticas públicas gestadas na esfera federal não se materializa eficientemente devido a existência de uma certa fragilidade das instituições públicas em exercer e implementar as prerrogativas e funções para atender, política e socialmente, as atribuições que lhe foram delegadas*. Esta hipótese corresponde à necessidade de refletir com mais acuidade sobre a trajetória de constituição e implementação do programa Agenda 21 nas diferentes escalas, e também sobre os condicionantes político-institucionais das ações combinadas dos diferentes atores envolvidos.

A meta inicial do MMA era de se alcançar 1500 iniciativas até 2007 contando com recursos financeiros do FNMA. Mas sua concretização acabou bloqueada pelo desmonte do quadro de servidores envolvidos e pelo desacoplamento do programa em relação aos termos do PPA.

O esforço empreendido pela Coordenação da Agenda 21 do MMA no sentido de promover prioritariamente a implementação da Agenda 21 Brasileira, a partir da integração entre os diferentes ministérios, acabou não ganhando o respaldo esperado da Presidência da República. Estrategicamente, a Coordenação mudou o foco de trabalho para a implementação das Agendas 21 Locais.

O programa Agenda 21, destinado a elaboração de agendas locais, foi criado pelos integrantes da Coordenação Nacional instituída pelo MMA e, posteriormente, oferecida e direcionada aos estados e municípios através de editais do FNMA. Nesta perspectiva, foi estabelecida uma política elaborada de forma autoritária, de cima para baixo. Em outros termos, a organização do Programa Brasileiro de Agendas 21 locais se caracterizou como uma iniciativa centralizadora, incapaz de satisfazer as demandas dos grupos sociais a que se destinam, fazendo surgir contradições entre os propósitos estabelecidos e seus formuladores, entre efeito real e efeito percebido. Dessa forma, a eficácia

e a abrangência do programa acabaram sendo drasticamente comprometidas.

A delegação da responsabilidade para a implementação dos processos por parte dos municípios e o discurso centrado no protagonismo da sociedade contrastaram com a centralização dos recursos para o fomento destes processos, preferencialmente direcionados para áreas consideradas estratégicas pelo Governo federal.

Os processos de A21L, na maior parte dos casos analisados, foram propostos para que os municípios pudessem acessar os recursos disponibilizados pelo governo federal. Esse fator contribuiu para despolitizar e dificultar a participação popular de forma mais legítima e a efetivação das políticas públicas locais propostas nos PLDS.

Ao mesmo tempo, as iniciativas nominadas de Agenda 21 Local e constituídas a partir da iniciativa das comunidades encontravam dificuldade em acessar recursos e receber o apoio técnico do Ministério. Muitos destes processos, protagonizados por comunidades tradicionais, apresentavam grande potencial e poderiam ter sido levados adiante se tivessem encontrado respaldo no Programa. Por não se adequarem aos editais e/ou por não conseguirem atingir as metas propostas pelos editais de financiamento a maioria delas acabaram desmobilizadas. A maioria dos processos tem se constituído na realidade como espaços meramente discursivos, como bem assegura Bezerra (2006).

No contexto catarinense, os processos ainda ativos não possuem dotação orçamentária, demonstram estar desmobilizados e despolitizados, não são reconhecidos pelas comunidades e atuam de forma similar a uma ONG. O poder público municipal atua de forma insatisfatória ou mesmo se mantém afastado dos processos. Os fóruns locais têm ficado vulneráveis à ação de *free-riders* discursivos. E, sendo assim, dificilmente tem força política para concretizar os planos que elaboraram, o que sentenciará ao desprestígio da Agenda 21 no âmbito das políticas públicas locais e, conseqüentemente favorecem a banalização progressiva do ideário da sustentabilidade. (FONSECA, 2009; BEZERRA, 2006). Mas poucos são os estudos relacionados a este tema dentro e fora da comunidade acadêmica. Atualmente, a grande maioria dos processos encontram-se encerrados ou em processo de arquivamento, o que nos leva a admitir que os ganhos e as perdas decorrentes precisam ser ainda melhor identificados e contabilizados (BRASIL, 2006).

Por outro lado, como já foi destacado nos capítulos anteriores, a metodologia de construção de Agendas 21 foi apresentada como sendo um instrumento flexível, que não deveria ser elaborado com a pretensão de ser uma receita mágica para resolver todos os problemas

socioambientais existentes. Ao contrário, o seu objetivo principal se relaciona, essencialmente, com a perspectiva de (re) orientar as ações humanas, com vistas à promoção de mudanças paradigmáticas no *processo civilizatório*. O cultivo da cidadania ampliada torna-se aqui um atributo imprescindível para garantir o êxito deste instrumento. Todavia, a imposição do ‘passo a passo’ como diretriz de ação aos projetos financiados pelo FNMA/MMA, contando com a indicação de elementos considerados essenciais à promoção de projetos pela coordenação da Agenda 21/MMA deixaram prevalecer a ideia de “Manual de Boa Governança” (FONSECA, 2009). Essa metodologia seguiu os mesmos preceitos estabelecidos por países europeus que têm características sociais, econômicas e culturais muito diferentes da que temos no Brasil. O ‘passo a passo’ dificultou a valorização dos contextos locais, engessou a troca de saberes e a valorização da cultura popular, e transformou a metodologia em algo bem mais rígido, menos dinâmico.

Quando o assunto é co-gestão adaptativa, imbricada na promoção da governança socioecológica e na implementação de políticas públicas estrategicamente orientadas para o longo prazo, parece existir uma certa fragilidade das instituições públicas em exercer e implementar as prerrogativas e funções para atender, política e socialmente, as atribuições que lhe foram delegadas. Podemos observar uma certa “incompetência” do Estado em promover a gestão de políticas públicas voltadas ao meio ambiente e uma “fragilidade” das comunidades em *ressignificar* demandas coletivas diante da hegemonia dos interesses privados impostas pela ideologia neoliberal na economia.



## 10 APROXIMANDO AGENDA 21 LOCAL E APRENDIZAGEM SOCIAL: CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Caminante, no hay camino, se hace camino al andar. Al andar se hace el camino, y al volver la vista atrás se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar...*

Antônio Machado

O exercício de pensar a A21L como um instrumento desencadeador de processos de co-gestão adaptativa que considera aquilo que de certa forma é de todos e ao mesmo tempo não pertence a ninguém – ou seja, os recursos comuns (*commons*) – evidenciou um cenário de alta complexidade. Sem a pretensão de tentar esgotar o debate, o esforço foi direcionado no sentido de apenas ampliar os debates que vêm sendo travados em escala global – mas de forma incipiente e pouco qualificada no cenário brasileiro. Buscou-se abrir novos flancos para possíveis aproximações e entrelaçamentos entre o *ideário ecodensenvolvimentista* que emergiu nos anos 1970, o modelo de *co-gestão adaptativa* e processos de *aprendizagem social adaptativa* ainda embrionários.

Numa síntese conclusiva, a partir das observações realizadas e dos últimos 15 anos da minha trajetória profissional, é possível ponderar, que cada comunidade, a seu modo, encontrou nos processos de Agenda 21 Local não só espaços democráticos de reflexão sobre a sua realidade. Além disso, passou a dispor de momentos profícuos de empoderamento e facilitadores da aprendizagem social adaptativa durante o tempo em que se mantiveram ativos.

Pressupondo que a noção de aprendizagem social adaptativa designa processos inovadores de reflexão e ação coletiva envolvendo indivíduos e grupos motivados a trabalhar pela gestão ao mesmo tempo integrada e compartilhada de recursos de uso comum, considero que esses processos podem ser vistos como os avanços mais palpáveis decorrentes das experiências de Agendas 21 observadas. Pois eles têm perdurado ao longo de quase duas décadas, desde os primeiros movimentos de institucionalização do programa no Brasil. Certamente precisam ser ainda melhor compreendidos como conquistas coletivas embrionárias que merecem ser valorizadas mesmo num cenário político-econômico bastante adverso.

Mais de quatro décadas já se passaram desde a eclosão dos primeiros movimentos em busca de alternativas para o enfrentamento da

problemática socioecológica global. Numa reflexão com viés retrospectivo dos infindáveis debates, encontros, conferências e acordos que têm sido forjados, o termo que nos ocorre, de forma recorrente, tem sido: “procrastinação”. Procrastinar é a ação de adiar, de retardar, de postergar, de deixar para depois, de transferir, de negligenciar, de protelar algo importante que se precisa resolver. É, essencialmente, uma ação humana. Sua principal característica é o adiamento de uma atividade, de uma decisão para, prioritariamente, ocupar-se de coisas menos importantes, porém, aparentemente mais imediatas, prazerosas ou lucrativas.

Parece-nos que assim tem sido quando se trata de enfrentar a complexidade envolvida nessa problemática nas mais diversas latitudes – e a nossa sociedade não foge à regra. Diversos pensadores têm reenfatizado o dramático perfil da teia de interdependências envolvendo as mudanças climáticas, a poluição hídrica, a perda de bio e sociodiversidade, a escassez de recursos naturais, o aumento exponencial da população mundial, e a intensificação dos níveis de desigualdade social e de violência (direta e estrutural). Entretanto, as iniciativas consequentes voltadas à neutralização dos condicionantes estruturais da crise permanecem no papel. Que lições já foram realmente aprendidas? O que fazer a partir daqui? Como vamos criar e ampliar espaços de aprendizagem social adaptativa em nossas comunidades? Qual seria o melhor caminho a seguir? Quais reformulações e/ou mudanças significativas de rumo devemos considerar numa agenda de intervenções inadiáveis? (VIEIRA 2002, 2005, 2009, 2011; SACHS, 2000, 2002, 2007; LOUREIRO, 2011; LEFF 2001a, 2001b).

É envolta nessa tentativa de reflexão crítica da minha própria trajetória e na percepção clara de que uma realidade tão dinâmica está em constante transformação, que mantenho firme a convicção de que ainda temos muito a fazer, e como afirmaram Maturana e Varela, em seu livro *A árvore do conhecimento*: “O conhecimento do conhecimento compromete”!!!!



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. A política ambiental sitiada no governo federal. **O Globo**. 08/01/2013. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/a-politica-ambiental-sitiada-no-governo-federal-7218302>> acesso em 18/07/2015

ACOT, P. A natureza da humanidade. **Ciência e Ambiente**. Santa Maria, UFSM, n. 5, 1992, pp. 7-17(traduzido por Zília Mara Pastorello Scarpani-UFSM, Rio Grande do Sul)

ACSELRAD, H. MELLO, C. C. A. BEZERRA, G. N. (org.) **Cidade, ambiente e política**: problematizando a Agenda 21 Local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006

ACSELRAD, H. (org.) **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

ACSELRAD, H. Sociedade civil, democracia e governabilidade. In: RATTNER, H. (org) **O Brasil no limiar do século XXI**: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Edusp, 2000 (Coleção Estante USP – Brasil 500 Anos) pp. 85-94

ADRIANO, J. **Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense**: estudo de caso sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010. 2011. 234 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

ALEXANDRE, A. F. A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro uma nova contribuição à crítica do movimento. **Rev. eletrônica Mestrado Educação Ambiental**, ISSN 1517-1256, Volume 10, janeiro a junho de 2003, p 1 -18. Disponível em <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/biblioteca/AgripaRadicalidadeMovimento.pdf>> acesso em: 12/10/2016.

ÁLVARES, M. M. C. **A Agenda 21 Local Nos Municípios Portugueses**. Abril/ 2009, 131 p. Dissertação (Mestrado) Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho. Portugal, 2009

ANDERSON, B. *Imagined Communities*. London: **Verso**. 1983, p. 11-49

ANDION, Carolina. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural de Santa Catarina: Os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO**. 385f. TESE (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) CFH/UFSC, Florianópolis, 2007.

APPADURAI, A. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. In: WILLIAMS, P.; CHRISMAN, L. **Colonial Discourse and Post-Colonial Theory**. N.Y.: Columbia University Press. 1990. pp. 324- 339. Em parte disponível em:  
<[http://www.intcul.tohoku.ac.jp/~holden/MediatedSociety/Readings/2003\\_04/Appadurai.html](http://www.intcul.tohoku.ac.jp/~holden/MediatedSociety/Readings/2003_04/Appadurai.html)>

ARANTES, L. **Síntese de literatura sobre o Programa Brasileiro de Agenda 21**: obstáculos e avanços ao processo de implementação de Agendas 21 Locais em Santa Catarina. [TCC Curso de Ciências Sociais] Florianópolis: UFSC, 2006

ARGERICH, E. N. A. **Desenvolvimento Sustentável, Direito Ambiental e Bioética**: Legislação, Educação e Cidadania. Caxias do Sul: EDUCS, 2004, p. 27-44.

ARMITAGE, D. et al. Adaptive co-management for social–ecological complexity. **Frontiers in Ecology and the Environment**, 7, 2009, 95-102

ARMITAGE, D et al. Adaptive co-management and the paradox of learning. **Global Environmental Change**. 18 v. 2008, p 86-98.

BANDEIRA, P. S. Institucionalização de regiões no Brasil. **Ciência e Cultura**. Jan./Mar. 2006, vol.58, no.1, p.34-37. Disponível em:

<[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252006000100015&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000100015&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0009-6725.

BERKES, F. Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. **Journal of Environmental Management**. 90, 2009, p. 1692–1702.

BERKES, F. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada participativa de recursos naturais**. Conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED e Secco, 2005, p. 203-332

BERKES, F.; FOLKE, C. (eds.). **Linking social and ecological systems**: management practices and social mechanisms for building resilience. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 342-362.

BEZERRA, M. C. L.; FACCHINA, M. M.; RIBAS, O. Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional. Brasília: MMA, 2002. 01 144 p

BEZERRA, G. N. Consensualismo e competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A. **Cidade, Ambiente e Política**: problematizando a Agenda 21. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. Pp 89-133.

BEZERRA, R. O Brasil tem boas experiências com as Agendas 21 Locais. **Revista Eco21** ed. 121 Dez, 2006. Disponível em <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1472>> acessado em 15/09/2015

BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes. 2012. 200 p

BOMBINHAS. Agenda 21 Local: articulando metas e atividades no Município de Bombinhas. Projeto Agenda 21 Local: Nas trilhas de Bombinhas – Projeto Orla, [Jaqueline Rogério Carrilho – coord] Prefeitura Municipal; FNMA/MMA, 2007.

BORJA, J. Las Ciudades como Actores Políticos. **Revista América Latina Hoy**, Salamanda Espanha, abril, nº 15, p. 15-19, 1997;

BORN, R. H. **Lideranças e seus papéis nos desafios do desenvolvimento sustentável**. Disponível  
<<http://www.vitaecivilis.org.br>> acesso em 18/06/2006.

BORN, R.H. **Governança e sustentabilidade**: desafios planetários para organizações não governamentais. A participação de organizações da sociedade civil em processos, conferências e instâncias globais a locais para o desenvolvimento sustentável. São Paulo, Vitae Civilis, disponível em: < <http://www.vitaecivilis.org.br> > acesso em 18/06/2006

BRAGANÇA, Daniele. MMA: cortes impedem contratação de concursados. 2011. **O ECO**. Disponível em  
<<http://www.oeco.org.br/noticias/25323-mma-cortes-impedem-nomeacao-de-analistas-concursados> > acesso em 18/07/2015

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**: cidades sustentáveis. Brasília: MMA: PNUD, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)> acesso em 20/05/2012

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)> acesso em 20/05/2012

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)> acesso em 20/05/2012

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> acesso em: 20/05/2014.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental:** caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p

BUTZKE, Luciana. **Impasses da gestão de recursos comuns e da democracia no Brasil:** o caso do carvão mineral no sul de Santa Catarina. 142p. TESE (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014

CAMARGO, A. Governança. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio Ambiente no século 21.** 4 ed. Campinas/SP: Armazém do Ipê (autores associados). 2005. pp. 307-321

CARDOSO, A. L. Trajetórias da Questão Ambiental urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba, n. 102, jan/jun. 2002 p. 51-69

CARNEIRO, A. A captura do consenso: uma agenda não hegemônica para o debate socioambiental. (Resenha) **Revista PRAIA VERMELHA.** Rio de Janeiro. 2009. v. 19 nº 2 (Jul-Dez) p. 159-162

CASTRO, F.; FUTEMMA, C. **Governança ambiental no Brasil:** entre o socioambientalismo e a economia verde. Paco Editorial, Jundiaí, 2015

CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza:** Estudos para uma sociedade sustentável. 5 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F. (Coord.). Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina – Brasil. **RELATÓRIO PARCIAL DE PESQUISA CIRAD – UFSC, (Sd)**

CERQUEIRA F.; FACCHINA, M. **A Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:** as oportunidades para o nível local. MMA: Brasília, 2005. (Caderno de debate 07)

CGU/SC - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTAD  
DE SANTA CATARINA. **Relatório de Fiscalização nº 730**, município  
de Bombinhas – SC. Nov./2007

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e  
Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação  
Getúlio Vargas, 1998.

CONAMA. Resolução n 01/86 de 23 de janeiro de 1986. Disponível  
em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>  
Acesso em: 10/06/2013.

CONAMA (Brasil) Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.  
Resoluções, Brasília, DF, 1997. Disponível em <  
<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso  
em 10 de jun 2014.

CONSEMA Resolução 52/2014, de 05 de dezembro de 2014.  
Disponível em: <[http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/322-  
resolucao-consema-no-522014-1?path=>](http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/322-resolucao-consema-no-522014-1?path=>)> acesso em 23/09/2013

CRESPO, S. Agenda 21: um balanço. **Revista Eco 21**. ed. 121. 2006  
disponível em <<http://eco21.com.br/textos.asp?ID=1474>> acessado em  
20/02/2015.

CUNDILL, G. Monitoring social learning processes in adaptive  
comanagement: three case studies from South Africa. **Ecology and  
society** 15 (3): 28, 2010. Disponível em:  
<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/>. Acesso em: 15 nov. 2011

DE LEO G.A.; AGOSTA DEL FORTE, A; MANTOVANI, F. **Agende  
21 Locali fra mito e (dura) realtà**: una proposta metodologica di  
Gestione della Qualità. Atti del XII Congresso Nazionale della Società  
Italiana di Ecologia, 16-18 Settembre 2002, Urbino. S.It.E Atti XVI.  
Disponível em  
<[http://ita.arpalombardia.it/ita/console/files/download/30/A21L%20Site  
%20Ver08%20De%20Leo%20et%20al.pdf](http://ita.arpalombardia.it/ita/console/files/download/30/A21L%20Site%20Ver08%20De%20Leo%20et%20al.pdf)> acesso em 26/05/2016.

DEMO, P. Educar pela pesquisa. Campinas/São Paulo: Autores Associados. 1997.

FEATHERSTONE, M. “**Genealogies of the Global**” *Theory Culture Society* 2006; 23; 387 (PDF)

FERNADES, V. et al. Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal. **Saúde Soc. São Paulo**, 2012 v.21, supl.3, p.128-143

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set/dez. 1986.

FONSECA, I. F. **Entre o discurso e a pratica**: boa governança e Agenda 21 locais na Amazônia. Dissertação (Mestrado - Centro de Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Rio + 20, Agenda 21 e pactos globais para a sustentabilidade: mais do mesmo? **Revista Desafios do desenvolvimento**. IPEA. Ed. 71. 2012. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2717:catid=28&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2717:catid=28&Itemid=2)> acesso em: 11/05/2012.

FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre a governança ambiental. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17- 46, jan/abr 2009

FÓRUM DA AGENDA 21 DE ITAJAI. Plano de Trabalho do Programa Participativo de Construção da Agenda 21 Local de Itajaí.  
**RELATÓRIO PARCIAL**– Convênio 074/2004/FNMA. Sd. (MIMEO)

FRANCO, J. L. A; DRUMMOND, J. A. Natureza e Identidade Nacional. In: **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil. Anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009, p 25-64

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários a pratica educativa. 14ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> > Acesso em: 02/08/2013

FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. FNMA/MMA. **Edital FNMA 02/2002: Gestão Participativa do Uso dos Recursos Pesqueiros nas Zonas Costeira e Marinha**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2002.

GADOTTI, M. **Pedagogia da terra**. São Paulo: Peirópolis, 2000.217 p.

GALTUNG, J. **Transcender e transformar**: uma introdução ao trabalho de conflitos. São Paulo, Palas Athena, 2006.

GALVANI, P.; PINEAU, G. Experiências de vida e formação docente: religando os saberes – um método reflexivo e dialógico. In: MORAES, M. C.; ALMEIDA, M. C.(Organizadoras) **Os Sete Saberes necessários à Educação do presente**: por um educação transformadora. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012. p. 205-225

GARCIA, E. Decrescimento e bem viver: algumas linhas para um debate adequado. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.) **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 201 – 227.

GARCÍA, R. Interdisciplinariedad y sistemas complejos. In: Leff, H. (org) **Ciencias sociales y formación ambiental**. Barcelona: Gedisa, 1994, pp. 85-124.

GIRARD, P.; CHARMAIN, L.; TRIMBLAY, G. Universidade e coletividade locais: como compartilhar conhecimentos? In: VIEIRA, P.H.F.; BRUNET, N.; TREMBLAY, G.; GIRAD, P. (Orgs.). **O papel da universidade no desenvolvimento local**: experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED e Secco, 2011.



GLASERSELD, E. V. **Construtivismo**: aspectos introdutórios. In FOSNOT, C. T. Construtivismo: teorias, perspectivas e prática pedagógica. Porto Alegre: Artmed. 1998. p. 19 – 23.

HARDIN, Gt. The tragedy of the commons. In: DALY, H. E. **Economics, Ecology, Ethics**. Essays toward a steady-state economy. San Francisco: W.H. Freeman and Company, p. 100-114, 1980.

HOLLING, C. S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. **Ecosystems**. Vol. 4, maio 2001. p. 390-405

HOLLING, C.S.; BERKES, F.; FOLKE, C. Science, sustainability and resource management. In: BERKES, F.; FOLKE, C. **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998 p. 342-361.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: Meio Ambiente 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

ICLEI - Internacional Council for Local Institute. **Local Governments' Response to Agenda 21**: Summary report of Local Agenda 21 survey with regional focus. Toronto/Canada, 2002.

\_\_\_\_\_. **Second Local Agenda 21 Survey**. Toronto, 2002;

IGREJA CATÓLICA. Papa (2013 -Francisco). Carta Encíclica Laudato Si: sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulinas, 2015.

JACOBI, P. Governança Institucional de problemas ambientais. **Política & Sociedade**. v. 4 n. 7, Florianópolis: UFSC, 2005. p 119-138

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA P.F.; WEBER J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000, p. 51-112

KEARNEY, M. The Local and the Global: the Anthropology of Globalization and Transnationalism. **Annual Review of Anthropology** 24: 547-65. 1995

KESSELRING, T. O conceito de natureza na história do pensamento ocidental. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, v. 3, n. 5, p. 19-39, jul./dez. 1992

KOHLER, M. C. M. **Agenda 21 Local: Desafios da sua implementação. Experiências de São Paulo, Rio de Janeiro, Santo e Florianópolis**. São Paulo, 2002. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de Saúde Pública da USP];

KYMLICKA, W. **Ciudadania multicultural**. Barcelona: Paidós, 1996. P. 25-55

LATOUCHE, S. O decrescimento. Por que e como? In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.) **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp.45 – 54.

LAYRARGUES, P. P. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, nº 71, fev. 1997, p. 5-10.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. 240 p.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental**: Sustentabilidade, racionalidade,

complexidade, poder. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. 343 p.

LEIS, H. R.; D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In:

CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. 5 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009

LÉNA, P. Os limites do crescimento econômico e a busca pela sustentabilidade: uma introdução ao debate. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.) **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 23-43

LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. Apresentação. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.) **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 09-22

LEONARDI, M. L. A. A sociedade global e a questão ambiental. In: CAVALCANTI, C. (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez. pp. 195 – 207.

LEVY, C.; JOYAL, A. Desenvolvimento local: histórico dos conceitos de desenvolvimento e governança local. In: VIEIRA, P.H.F.; BRUNET, N.; TREMBLAY, G.; GIRAD, P. (Orgs.). **O papel da universidade no desenvolvimento local**: experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED e Secco, 2011.

LIMA, A. L. C. GARCIA, J. C. O retrocesso normativo ambiental no Brasil: análise dos reflexos jurídicos da globalização econômica e do neoliberalismo. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Editora Ijuí. Ano 2. n. 4, jul/dez 2014. p. 271-300.

LIMA, L. O que os gastos do governo Dilma dizem sobre suas escolhas políticas. **Revista Veja**. 12/10/2014. Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/o-que-os-gastos-do-governo-dilma-dizem-sobre-suas-escolhas-politicas/> acesso em 19/08/2015

LOUREIRO, C. F. **Sustentabilidade e educação**: um olhar da ecologia política. São Paulo: Cortez. 2011.

MATURANA, H. R.; VARELA, F. J. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. São Paulo: Palas Athena, 2001

MCGINNIS M. D. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011 p. 169-183

MCGRANAHAN, G., et al. **Lutando pela Boa Governança em Áreas Urbanas**: O Papel das Agendas 21 Locais. IIED: 2001. Disponível <<http://www.iied.org/pubs/pdfs/11032PIIED.pdf>> Acesso em: 10/10/2014

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J. **Limites do crescimento**: a atualização de 30 anos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007

\_\_\_\_\_. **Limites do crescimento**, SP: Editora Perspectiva AS, 1972.

MEDEIROS, M. G. L. Natureza e naturezas na construção humana: construindo saberes das relações naturais e sociais. **Ciência & Educação**, v.8, nº1, p.71 – 82, 2002

MINAYO, M. C. S. et al (org.). **Avaliação por triangulação de métodos – abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Agenda 21: Articulando Planos nos Municípios. **Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade**, nº 08. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2005;

\_\_\_\_\_. **Agenda 21 Brasileira**: Bases para discussão. Washington Novaes (coord.). Brasília MMA/PNUD, 2000.

\_\_\_\_\_. **Informativo da pesquisa de avaliação da agenda 21** - nº 3 - set/2009. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18>> Acesso em dez/2009.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional Das Agendas 21 Locais.** Novembro de 2009

\_\_\_\_\_. **Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades.** Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2003;

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2004-2007:** Mensagem Presidencial. 2003.

Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir356/PPA20042007.pdf>> Acesso em: 10/10/2015

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011:** Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf)> Acesso em: 10/10/2015

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2012-2015:** Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>> acesso em: 10/10/2015

MORIN, E. **A Cabeça Bem-feita:** Repensar a reforma, reformar o pensamento. São Paulo: Bertrand Brasil. 2010

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** 8 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2003. 118p.

NASCIMENTO, C. C.; PARIZOTTO, K.M.Z. Projetos de integração transdisciplinar no âmbito universitário: experiência do NMD/UFSC. In: Simpósio Internacional sobre Interdisciplinaridade no Ensino, na Pesquisa e na Extensão – Região Sul (SIIPE – Sul) Florianópolis: UFSC. 2013. **Anais...** Artigos. ISBN 978-85-61115-04-3

NASCIMENTO, C. C.; PEREIRA, M. L. Educação para o

ecodesenvolvimento: narrativa preliminar de um processo em construção. In: Universidad 2012: 8 v. Congreso Internacional de Educación Superior, 2012, Havana. **Memorias Universidad 2012**. Havana: Ministerio de Educación Superior y las Universidades de la Republica de Cuba, 2012. v. MAE. p. 1185-1490.

NASCIMENTO, C. C. A Pesquisa-Ação-Formação Transdisciplinar no Grupo de Educação para o Ecodesenvolvimento do Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2013 Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental. Universidade Federal Do Rio Grande. 2013

NMD Avaliação Local Participativa de Ecossistemas Litorâneos no Sul do Brasil: Projeto piloto de criação de uma Agenda 21 Local na Área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba e Garopaba, estado de Santa Catarina. Florianópolis: NMD-UFSC, 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório Final: Projeto Manejo Integrado da Pesca na Lagoa de Ibiraquera, Convênio 017/2003, FNMA–NMD / UFSC, 2008.

NOVAES, W. **Agenda 21: Um novo modelo de civilização**. Meio Ambiente no Século 21, Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p.323-331.

\_\_\_\_\_. Agenda 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.) **Meio Ambiente no século 21**. 4 ed. Campinas/SP: Armazém do Ipê (autores associados). 2005. pp. 307-321

NOVAES, R. C. **Desenvolvimento sustentável na escala local: a Agenda 21 Local como estratégia para a construção da sustentabilidade**. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2001.

OAKERSON, R. J. Analyzing the Commons: a framework. Em: BROMLEY, D. W. et al. **Making the Commons work**: theory, practice and policy. San Francisco: ICS Press, 1992, p. 41-59.

OLLAGNON, H. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado da gestão do meio rural. In:

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. 3 ed. São

OST, F. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review** 100, p. 641-672, 2010.

\_\_\_\_\_. A diagnostic approach for going beyond panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v.104, p.15181-15187. 2007.

\_\_\_\_\_. **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor; HESS, Charlotte. **A framework for analyzing the knowledge commons. Understanding Knowledge as a Commons**. The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2007.

OSTROM, E. et al. **The drama of the commons**. Washington, D.C.: National Research Council, 2001.

PAHL-WOSTL, C. et al. Social Learning and Water Resources management. **Ecology and Society**. 12(2):5, 2007. Disponível em: <http://www.ecologysociety.org/vol12/iss2/art5/>. Acesso em: 23 de agosto de 2015.

PAHL-WOSTL, C. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. **Global Environmental Change**, 19, 2009, p. 354-365. Disponível em: <http://http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378009000429/>. Acesso em: 23 de agosto de 2015.

PARIZOTTO, K. M. Z. **A Construção da Agenda 21 Local no Município de Xanxerê/SC: um processo de educação ambiental como ferramenta de gestão ambiental participativa**. Dissertação (Mestrado em

Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina; Florianópolis, 2003

PINTO, I. C. M. MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, 2008. p. 27-36.

PLUMMER, R. The adaptive co-management process: an initial synthesis of representative models and influential variables. **Ecology and society** 14 (2): 24, 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art24/>. Acesso em: 20 ago. 2011

PORTO BELO. **Porto Belo dos meus sonhos**: Plano Estratégico de (des) Envolvimento Local – documento base. [Janete Vasques – coord] Prefeitura Municipal; FNMA/MMA, 2007.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva. 1992.

RANAURO, M. L. **Uma agenda para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras**: experiências de Agenda 21 Locais fomentadas pelo Ministério do Meio Ambiente no período 2003 a 2008. 2014. 147 p. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 2014.

RATTNER, H. (org) **O Brasil no limiar do século XXI**: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Edusp, 2000 (Coleção Estante USP – Brasil 500 Anos)

REDIN, E; SILVEIRA, P. R. C. Política Ambiental Brasileira: limitações e desafio. **Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. Florianópolis. V. 13 n. 103, p. 163-188, ago-dez, 2012.



RIBEIRO, F.P. O paradigma ambiental na globalização neoliberal: da condição crítica ao protagonismo de mercado. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 24 n. 2, 211-226, mai/ago. 2012

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 1 n. 11 São Luís /MA, 2009.

ROMEIRO, A. R.; REYDON, B.; LEONARDI, M. L. A. **Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais**. Campinas: UNICAMP/IE, 1997. 384p

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos**. [s. l.] [s. d.] Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635738> acesso em: 13/05/2014.

SABATIER, P. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.. **Journal of Public Policy**, 6v, 1986, p 21–28.

SACHS, I. Prefácio in: ROMEIRO, A. R.; REYDON, B.; LEONARDI, M. L. A. **Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais**. Campinas: UNICAMP/IE, 1997. 384p

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000 (coleção ideias sustentáveis)

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: VIERA, P. F. (Organizador) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002, p. 13-16.

\_\_\_\_\_. Ambiente e estilos de desenvolvimento. In: SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org.). **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 54-76

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. O ecodesenvolvimento de Tóquio ao Rio e depois. In: SACHS, I. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento**. São Paulo: companhia das letras. Cap. 13. 2009

\_\_\_\_\_. Prefácio in: PÄDUA, J. A. **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, São Paulo: Peirópolis, 2009. 325p.

SANTA CATARINA. **LEI 381, de 07 de maio de 2007**. Disponível em:  
<[http://www.sea.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=40&lang=>](http://www.sea.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&lang=>) acesso em: 10/06/2016.

SANTA CATARINA. **Agenda 21 Catarinense: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina**. SDS, 2004.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Disponível em: <  
[http://www.institutohorus.org.br/download/marcos\\_legais/codigo\\_ambiental\\_SC.pdf](http://www.institutohorus.org.br/download/marcos_legais/codigo_ambiental_SC.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2010.

SANTOS, M. O. G. **Texto de apoio sobre a Agenda 21 Local: plano de acção para o desenvolvimento sustentável no século XXI ou uma agenda para o século XXI**. 2012: Évora/Portugal. Disponível em  
<[http://home.uevora.pt/~mosantos/download/ALs21\\_Texto11Ag12.pdf](http://home.uevora.pt/~mosantos/download/ALs21_Texto11Ag12.pdf)>  
> Acesso em 12/04/2015

SASSEN, S. A cidade global: recuperando o lugar e as práticas sociais. In: SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 85 – 112.

SAUVÉ, L. et al. **L'éducation relative à l'environnement**. Québec: HMH, 2001.

SCHERER-WARREN, I. Redes sociais na sociedade de informação. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. (Orgs) **Mídia, esfera pública e identidade coletivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p 215-227.

SCHMIDT, L.; GUERRA, J. Da carta aos compromissos de Alborg: sustentabilidade local em Portugal no contexto europeu. **Seminário Internacional de Experiências de Agendas 21**. Ponta Grossa. 2009.

SCHMIDT, L.; GUERRA, J. Da governança global à sustentabilidade local: Portugal e o Brasil em perspectiva comparada. **REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. v 1, n 1. Fortaleza: UFC, 2010. p. 106-124

SILVA FILHO, J. C. L. et all. Gestão Ambiental Regional: usando o IAD Framework de Elinor Ostrom na “análise política” da gestão ambiental na região metropolitana de Porto Alegre. **Revista O&S**: Salvador, v. 16out/dez 2009. p. 609-627.

SILVA, I. N.; BONFIM, W. L.S. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, 21, p.109-123, nov. 2003

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP-UNICAMP. 2000

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TONNEAU, J. P.; VIEIRA, P. F. Que diretrizes de pesquisas para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? In: **Eisforia**, ano 4, volume 4, n. especial. Florianópolis: UFSC, 2006.

TORMO, C. C. **Agenda 21 Local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible**: bases para una gestión orientada al processo. 2008. 416 p. Tese (Doutorado) Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2008

TRIGUEIROS. **Filosofia e Ciência**: Uma Introdução à Leitura de Collingwood. Disponível em:  
<<http://www.trigueiros.com.br/filosofia/collin.htm>>\_acesso em 12/05/2011

VARGAS, H. C.; RIBEIRO, H. (Orgs) **Novos instrumentos de gestão ambiental urbana**. São Paulo: EDUSP, 2004. 153.

VEIGA, J. E. Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: PADUA, J. A. **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, São Paulo: Peirópolis, 2009. 325p.

VIEIRA, P. F. et al. (organizadores) **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Ed. Pallotti; Florianópolis: APED. 1998.

VIEIRA, P. H. F., BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005

VIEIRA, P.F. Repensando o desenvolvimento catarinense (posfácio). In: VIERA, P. F. (Org) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002, p. 289-310.

\_\_\_\_\_. Pesquisa-ação-formação em Regiões-laboratório de Desenvolvimento Territorial Sustentável. In: VIEIRA, P.H.F.; BRUNET, N.; TREMBLAY, G.; GIRAD, P. (Orgs.). **O papel da universidade no desenvolvimento local**: experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED e Secco, 2011.

\_\_\_\_\_. Repensando a educação para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, P.H.F.; BRUNET, N.; TREMBLAY, G.; GIRAD, P. (Orgs.). **O papel da universidade no desenvolvimento local**: experiências brasileiras e canadenses. Florianópolis: APED e Secco, 2011.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. P. XI – XX.

\_\_\_\_\_. **Políticas Ambientais no Brasil**: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais., (Mimeo) 2002

\_\_\_\_\_. Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Revista Eisforia**, ano 4, v. 4, dez 2006, p. 249-309.

\_\_\_\_\_. Ecodesenvolvimento: do conceito à ação. In: SACHS, I.; VIEIRA, P. F. (org.). **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 09 – 31.

VIEIRA, P.H.F; RIBEIRO, M. A. **Ecologia Humana, Ética e Educação**: a mensagem de Pierre Dansereau. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1999, p. 617-627.

VIVACQUA, M.; VIEIRA, P.H.F. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. In: **Política e Sociedade**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. – v.4 n.7. Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, 2005.

VIVACQUA, M. **Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal**: conflitos e sinergias nos processos de criação de reservas extrativistas marinho-costeiras em Santa Catarina. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

VOIVODIC R. A. A. **Gestão Ambiental e Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil**: uma análise do Projeto Orla em Cabo Frio – RJ Dissertação Mestrado em Geografia Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2007

XANXERÊ. **Agenda 21: exercício de cidadania** – Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – PLDS. [Rosângela Fávero e Kátia M. Z. Parizotto – coords. ] Prefeitura Municipal; FNMA/MMA, 2008.

YOUNG, O. R. Institutional dynamics: resilience, vulnerability and adaptation in environmental and resource regimes. **Global Environmental Change**, 2009, p. 1-8.